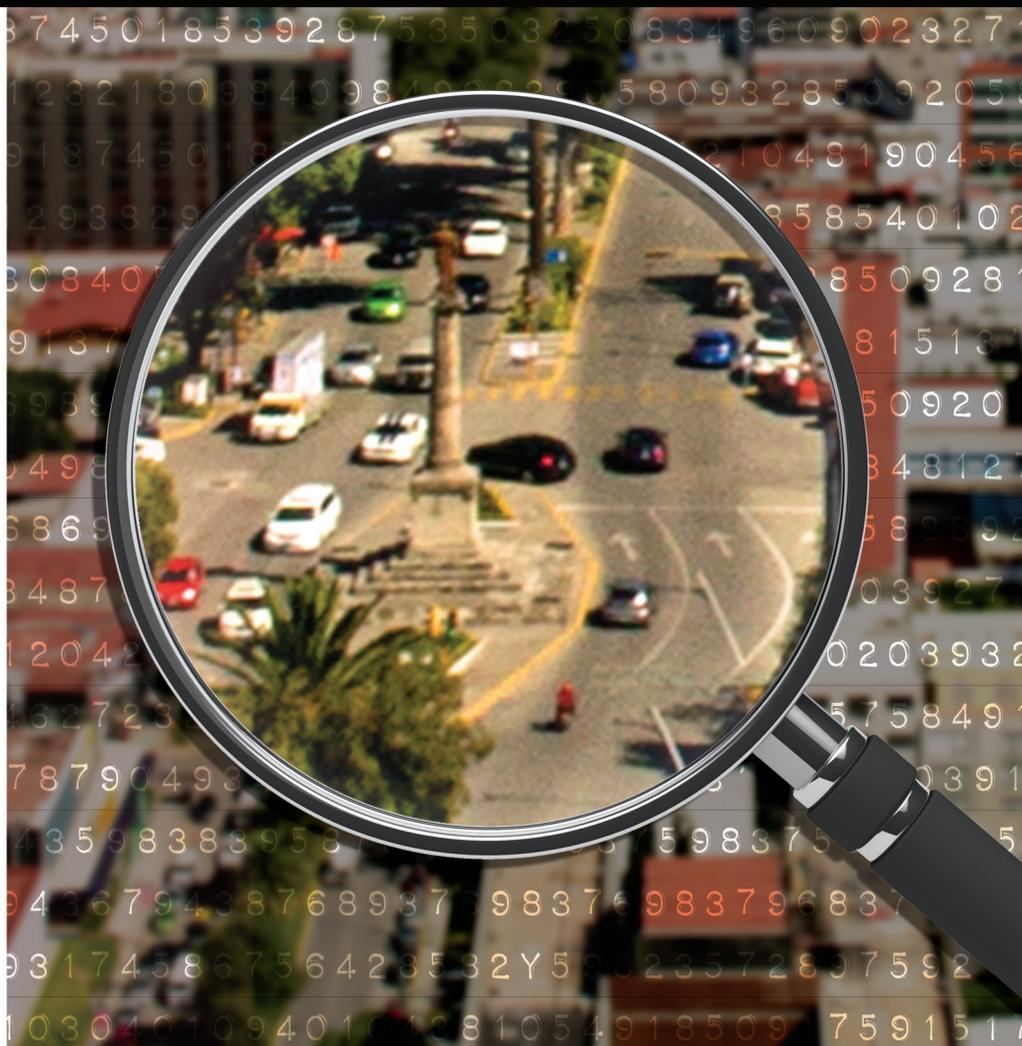


TRANSPARENCIA, COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y GOBIERNO ABIERTO:

LA EXPERIENCIA EN MÉXICO

José Antonio Meyer Rodríguez, José Luis Estrada Rodríguez y José Ojeda Bustamante
COORDINADORES



BUAP / ICGDE



TRANSPARENCIA, COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y GOBIERNO ABIERTO:

LA EXPERIENCIA EN MÉXICO

**José Antonio Meyer Rodríguez, José Luis Estrada Rodríguez
y José Ojeda Bustamante**

COORDINADORES



BUAP / ICGDE



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

José Alfonso Esparza Ortiz

Rector

José Jaime Vázquez López

Secretario General

Ygnacio Martínez Laguna

Vicerrector de Investigación y Estudios de Posgrado

Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico

José Antonio Meyer Rodríguez

Director

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz

Lorenzo Antonio Portilla Vásquez

Auditor General

Universidad Autónoma del Estado de México

Alfredo Barrera Baca

Rector

Carlos Eduardo Barrera Díaz

Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón

Director Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos.

Diseño editorial: Adriana Lara Duarte

Primera edición, 2017

ISBN (versión electrónica): 978-607-525-427-2

© Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

4 sur 104, Centro Histórico, Puebla, Pue. C.P. 72000

© Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico

Av. Cúmulo de Virgo s/n. Acceso 4, CCU.

Puebla, Pue. C.P. 72810. www.icgde.buap.mx

© Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz

Carretera Xalapa-Veracruz No. 1102, Esq. Boulevard Culturas Veracruzanas

Reserva Territorial, C.P. 91096, Xalapa Veracruz. www.orfis.or.mx

© Universidad Autónoma del Estado de México

Instituto Literario #100. Col. Centro, C.P. 50000

Toluca, Estado de México.

© Ciudadanos por Municipios Transparentes - CIMTRA

Fundación para el Desarrollo Municipal Sustentable A.C.

www.cimtra.mx – www.fundemus.mx

ÍNDICE

- 11 **Presentación**
Felipe José Hevia de Jara
- 15 **Introducción**
José Antonio Meyer Rodríguez
José Luis Estrada Rodríguez
José Ojeda Bustamante
- 17 **Capítulo I**
**Calidad de la democracia para la fiscalización, control
y seguimiento de los recursos públicos**
José Luis Estrada Rodríguez
Lorenzo Antonio Portilla Vásquez
- 35 **Capítulo II**
**Deliberación pública y participación ciudadana, primordial
sustento para el Gobierno Abierto y la rendición de cuentas**
José Antonio Meyer Rodríguez
Jorge Luis Castillo Durán
Alejandra Rodríguez Estrada
- 47 **Capítulo III**
**Midiendo al Gobierno Abierto en México: los portales
estatales de transparencia durante el periodo 2015-2016**
Rodrigo Sandoval Almazán
- 67 **Capítulo IV**
**Transparencia y contraloría social en la generación
de Gobierno Abierto en el ámbito subnacional**
María Gabriela Martínez Tiburcio
- 87 **Capítulo V**
**Discurso presidencial y corrupción en México.
Una aproximación desde el Análisis Crítico del Discurso**
Carlos Enrique Ahuactzin Martínez
Jorge Luis Castillo Durán
Bárbara Torres Romero

- 113 **Capítulo VI**
Retos y sensibilización hacia la transparencia en la Ciudad de México
Dulce Maribel Corona Rojas
María Luisa Rubio González
Víctor Alejandro Villegas Corona
- 129 **Capítulo VII**
Partidos Políticos en México: los Intocables de la transparencia y rendición de cuentas
Hugo Sánchez Gudiño
- 149 **Capítulo VIII**
Gobierno Abierto en el contexto subnacional
José de Jesús Sosa López
- 169 **Capítulo IX**
Capacidades institucionales para la transparencia presupuestal en la frontera norte de México
Ramón Fernández Mejía
- 189 **Capítulo X**
Comprender y transparentar a la legislatura en Puebla: una agenda ciudadana
José Luis Mendoza Tablero
- 201 **Capítulo XI**
Práctica exitosa en la implementación y ejecución del modelo de Gobierno Abierto: caso Zacatecas
Norma Julieta del Río Venegas
- 223 **Capítulo XII**
La educación cívica como condición para la transparencia y rendición de cuentas
Rafael Caballero Álvarez
Alma Verónica Méndez Pacheco
- 243 **Capítulo XIII**
Transparencia y sujetos obligados: análisis de los juicios presentados al IAIP de Tlaxcala (2015-2016)
María Magdalena Sam Bautista

- 267 Capítulo XIV
Hacia una nueva agenda de transparencia, acceso a la
información y rendición de cuentas en el ámbito local en México
Ricardo Joel Jiménez González
- 299 Capítulo XV
Gobierno Abierto: retos y avances en Veracruz
Yolli García Álvarez
Angélica Mendieta Ramírez
- 321 Capítulo XVI
Análisis sobre los indicadores de impunidad
y corrupción en Puebla
Juan Antonio Le Clercq Ortega
- 339 Capítulo XVII
Las ampliaciones de la Unión Europea hacia Europa del Este,
impacto político en transparencia y gobernanza
Pedro Manuel Rodríguez Suárez
- 361 Capítulo XVIII
El Sistema Nacional Anticorrupción en México:
análisis de sus alcances y limitaciones
Jairo Garzón Montaño
- 385 Capítulo XIX
Gobierno de opacidad vs Gobierno Abierto: comité local
de Gobierno Abierto subnacional
José Ojeda Bustamante
Yadira del Carmen Rosales Ruiz
Georgina Alducin González
- 405 Sobre los autores

PRESENTACIÓN

Felipe Hevia (CIESAS-Golfo)

La mayoría de las encuestas hacia las elecciones presidenciales en México de 2018 coinciden: el tema que más lastima a los mexicanos del Siglo XXI es la corrupción y la impunidad, junto con la seguridad ciudadana y económica. La promesa de una menor corrupción que acompañó nuestras transiciones, tanto a nivel federal como en las entidades federativas, no se ha cumplido, afectando nuestra confianza en el régimen democrático como el más efectivo para tener mejor calidad de vida.

Ante este panorama pesimista, surge desde diversos sectores de la sociedad descontento con esta situación. Una mayoría silenciosa, compuesta de diversos ciudadanos bien y no tan bien organizados, expresa su malestar frente a esta situación. Pero menos son capaces de documentar este malestar y, menos aún, de proponer algunas soluciones, de ser sistemáticos y utilizar el potencial de las ciencias sociales para comprender la profundidad de estos problemas y proponer alternativas de solución que sean viables y realistas.

Por eso celebro la aparición de este libro, que reúne a una selecta muestra de académicos, activistas y funcionarios públicos en busca de nuevas alternativas, que inventen soluciones basadas en evidencia, y basadas en la experiencia de nuestras ciudades, nuestros municipios, nuestros estados.

Uno de los conceptos que reúne las experiencias de este libro es el nuevo paradigma del “Gobierno Abierto”, como la promesa de una nueva relación entre los gobiernos y los ciudadanos, basada en los principios de transparencia participación y rendición de cuentas.

Este nuevo paradigma permite incluir nuevas -y viejas- agendas bajo un horizonte común: poner el gobierno al servicio de la gente, utilizar las nuevas tecnologías para incrementar la incidencia y aumentar la voz de las ciudadanas, favorecer la innovación social y la capacidad de cooperar para la solución de problemas públicos.

Por ello es que considero que este libro posee alta pertinencia no solo para la academia, sino también para la política. Pensar, con datos y aproximaciones sistemáticas, mejores formas de relación sociedad-gobierno es fundamental para construir un país más justo.

La diversidad de perspectivas desarrolladas en este libro, así como la rigurosidad en las aproximaciones, le añade relevancia a este proyecto colectivo. De igual manera, su originalidad radica en el énfasis subnacional de los análisis aquí presentados, así como en la interdisciplinariedad del libro en su conjunto.

El Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA), conformado por varias organizaciones ciudadanas que se han aglutinado en esta organización no gubernamental, representan también un esfuerzo para garantizar una mayor transparencia en cada uno de los municipios. La vocación de los integrantes del colectivo es promover acciones concretas de incidencia social en cada uno de los estados de la República donde tienen participación activa sus miembros.

En 2001, la organización Transparencia Mexicana presentó la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Era la primera vez que se medían en México las experiencias y percepciones de los ciudadanos sobre la corrupción en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares. Los resultados tuvieron un fuerte poder mediático, asombro y despertaron la conciencia de muchos, de ahí comenzó el interés de CIMTRA por promover la transparencia en la administración pública.

Ese mismo año, se publicó, el Índice de Opacidad desarrollado por la Price Waterhouse Coopers (PWC), su objetivo es calcular el costo económico de la corrupción y de otras prácticas y ordenamientos legales que resultan opacos o no transparentes. Para calcular su Índice de Opacidad, PWC utiliza en una ecuación sumatoria las variables de nivel de corrupción, marco legal, situación económica, aspectos regulatorios y aspectos contables. El mercado meta de este índice son las empresas, quienes necesitan información sobre el tema para visualizar los escenarios de corrupción y opacidad a los cuales se enfrentarían en las zonas donde pensaban invertir. En México era (y quizás lo sigue siendo) común la inclusión de partidas financieras especiales para solventar este “gasto operativo” dentro de las operaciones.

Asimismo, el Tecnológico de Monterrey, en colaboración con el Banco Mundial, desarrolló el programa Gobierno Abierto y Participativo (GAP) en 2001, cuyo propósito era diseminar experiencias de mejoras prácticas y conocimiento en el área de combate a la corrupción a nivel municipal. Esto con

la finalidad de ayudar a crear un gobierno local transparente, resaltando la credibilidad y la eficiencia contable, promoviendo la participación ciudadana y fomentando la corresponsabilidad del gobierno y sociedad en la entrega de servicios públicos.

Por tanto, en ese contexto surgió en 2002 el Colectivo por Municipios Transparentes con un amplio reconocimiento de académicos e investigadores de distintas universidades, pero también con organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema. La metodología de evaluación se elaboró a partir de cómo pueden los ciudadanos acceder a la información y solicitar datos que puedan ayudarles a garantizar sus derechos, pero también promover iniciativas de contraloría social. El 17 de julio de 2002 se presentó en la Ciudad de México CIMTRA, dando a conocer sus principios y plantando sus objetivos de promover una agenda ciudadana para la transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal.

Actualmente CIMTRA se ha convertido en un referente para el desarrollo de proyectos sociales con alta incidencia en las comunidades, organizaciones e incluso instituciones. Después de 15 años de trabajo con distintos grupos, gobiernos y asociaciones, el colectivo se ha fortalecido para caminar hacia la agenda del Gobierno Abierto y también hacia el combate a la corrupción e impunidad.

Este libro da cuenta de ello y con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2015, se abre un espacio para el trabajo colaborativo y de incidencia con las distintas organizaciones que integran el colectivo CIMTRA, para promover a partir de la transparencia las acciones contra la corrupción en los gobiernos. En la medida que las instituciones y los ciudadanos asumamos la corresponsabilidad que tenemos en la construcción de ciudadanía y respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, se logrará controlar el ejercicio de los poderes públicos y se resignificará la política como el mejor espacio para el mejoramiento de nuestro país.

No me queda nada más que felicitar a todas y todos los autores y a los coordinadores. Estoy seguro que el lector hará lo mismo finalizada su lectura.

Xalapa, Veracruz Noviembre, 2017

INTRODUCCIÓN

El control sobre el poder político es una pieza fundamental para el desarrollo de la democracia. Por medio del ejercicio del derecho a la información y la transparencia como garantía fundamental de los ciudadanos, se ha logrado incidir en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos y generar mecanismos para acotar el poder de los políticos en los asuntos públicos.

Desde que el Congreso de la Unión, máximo órgano de la representación política en nuestro país promulgó en 2002 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se ha logrado avanzar en torno a su reglamentación y apego en cada una de las entidades de la República Mexicana. La transparencia gubernamental se ha convertido en sistema de contrapeso para los gobiernos y por tanto, incide en su calidad democrática.

Bajo este contexto, los gobiernos están supeditados a la vigilancia de los ciudadanos que en distintas organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales, participan en el seguimiento de la aplicación de los recursos públicos y las partidas presupuestales, para fomentar la rendición de cuentas y evitar la corrupción, mediante el Gobierno Abierto, que significa una mayor apertura en la información hacia los ciudadanos.

Este libro aborda estos tres preceptos que se vinculan entre sí: transparencia, combate a la corrupción y Gobierno Abierto, como elementos que constituyen una exigencia en el ámbito gubernamental, porque los casos de corrupción se han incrementado exponencialmente y se busca construir mecanismos que sirvan como un dique para el abuso y mala aplicación de los recursos públicos. En esta obra, los especialistas que participaron en su elaboración construyen un amplio diagnóstico de los avances en la materia para nuestro país y abren la deliberación sobre los alcances y limitaciones; pero también establecen la ruta crítica que deberán seguir los gobernantes, para garantizar un pleno uso de los derechos ciudadanos, por una parte; y, por otra, el desarrollo de las capacidades de gobierno, gobernabilidad y gobernanza.

El derecho de acceso a la información pública es fundamental para construir un sistema democrático, porque después de la *Tercera Ola de la democratización*, como le denominó Samuel Huntington, se ha buscado disminuir la opacidad con leyes para empoderar a los ciudadanos en la vigilancia de los recursos y la toma de decisiones públicas. Este proceso de apertura tiene también como objetivo disminuir la corrupción, así como promover y fomentar la rendición de cuentas de los gobernantes bajo nuevas herramientas tecnológicas.

En ese sentido, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), firmada por México y otros 63 países, como una iniciativa multilateral, pretende impulsar el compromiso, la colaboración y la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos, para tener un presupuesto abierto y sujeto a la participación de todos los ciudadanos. Asimismo, tiene como premisa fundamental abrir la información como condición para disminuir la desigualdad, el uso sostenible de los recursos naturales para la inclusión social y nuevos emprendimientos.

La información es, por tanto, un insumo para mejorar también la calidad de vida, porque en la relación entre gobierno y ciudadanos está la posibilidad de cooperar y participar, vigilar y acotar el poder de los políticos sobre los recursos públicos. Por tanto, el libro que se presenta ofrece un diagnóstico certero, útil y memorable para el desarrollo de acciones y políticas públicas. Asimismo, tiene como objetivo promover la cultura de la fiscalización y vigilancia de los fondos públicos por parte de organizaciones no gubernamentales como el Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Sea esta una invitación para conocer los trabajos que se presentan, con evidencias empíricas y estudios de caso. El volumen consta de diecinueve trabajos, resultados de investigación, así como el producto de un esfuerzo conjunto entre investigadores, servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional aglutinadas en CIMTRA.

**José Antonio Meyer Rodríguez, José Luis Estrada Rodríguez
y José Ojeda Bustamante**

CAPÍTULO I

Calidad de la democracia para la fiscalización, control y seguimiento de los recursos públicos

*José Luis Estrada Rodríguez
Lorenzo Antonio Portilla Vásquez*

Introducción

El análisis y discusión sobre la calidad de la democracia ha llevado a debatir en torno a las características que debe contener dicho término y cómo puede materializarse. La mayoría de los autores Diamond (2003), Dall (2012), Morlino (2004, 2008, 2010), se refieren a un análisis empírico y procedimental de la misma, ya que la única manera posible de llevarlo a cabo es estableciendo criterios e índices cuantificables que permitan observar, medir y comparar.

En ese sentido, la transparencia y rendición de cuentas son dimensiones que forman parte de la calidad de la democracia, condiciones para garantizar un pleno ejercicio de las libertades y derechos. Así, es preciso promover la fiscalización de los recursos y el análisis del gasto que ejerce el gobierno en cada una de las entidades de la República mexicana para garantizar un avance en la calidad democrática por la vía de la legalidad. La corrupción, opacidad y ausencia de informes sobre el uso de los recursos es la contraparte a la calidad democrática, vislumbra una ausencia democrática y por tanto es preciso condenarla, analizarla y superarla.

Con este objetivo, este trabajo describe la importancia que tiene la fiscalización, control y seguimiento de los recursos públicos por parte del Estado como una herramienta para el desarrollo de un régimen político democrático y elabora una reflexión y diagnóstico sobre los retos que enfrenta este fenómeno dentro de la administración pública, centrandolo su análisis al caso mexicano; específicamente sobre el órgano de fiscalización de Veracruz en México.

La tarea de fiscalizar

Hace un par de años, durante un Coloquio Nacional sobre Fiscalización Superior organizado por la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), trascendió que el control que ejerce el Estado es fundamental para promover una sociedad igualitaria, incluyente, democrática y viable. Ahora se le denomina gobernanza a esta relación estrecha entre gobierno y ciudadanos que está garantizada por el libre ejercicio de los derechos y el escrutinio de las acciones de gobierno. La corrupción es uno de los males que dentro de este proceso se debe combatir, sancionar y superar para poder construir una sociedad armoniosa.

Asimismo, las políticas públicas y las acciones de gobierno se han encaminado a promover la transparencia, rendición de cuentas y el derecho a la información como uno de los mecanismos más importantes para el combate a la corrupción. Cejudo y colaboradores (2012), sostiene que existen toda serie de metodologías, estudios y métricas sobre la transparencia; organizadas desde las instituciones e instancias gubernamentales; pero también desde las organizaciones de la sociedad civil; con el objetivo de evidenciar las malas prácticas y el desarrollo de valores hacia la vigilancia y control del gobierno y los representantes políticos.

En ese sentido, las evidencias empíricas demuestran que a mayor calidad democrática se presenta menor corrupción y opacidad en los recursos públicos. Ferraz y Finan (2010), analizaron los informes derivados de las auditorías realizadas al gobierno de Brasil a nivel local; y encontraron que existe menor corrupción en los municipios que son gobernados bajo un esquema de reelección o por segunda vez, reciben los alcaldes el voto de los ciudadanos. Es decir, las reglas electorales como la reelección actúan como mecanismos de control y límite al poder en turno; pero también generan incentivos hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, Chong y colaboradores (2015), en una investigación sobre México, encontraron que la información que se difunde sobre los candidatos que han cometido actos de corrupción disminuye la participación de los votantes y genera desconfianza hacia las instituciones. Además, disminuye el apoyo hacia el partido sobre el cual se habla o se delata actos de corrupción en los medios de comunicación. En este trabajo se analizaron los distritos electorales a una campaña que se encargó de hacer difusión de información sobre corrupción y gasto público realizada una semana antes de las elecciones municipales de 2009 en México.

Posterior a la campaña informativa, la disminución de votos con respecto a la elección anterior fue de 2.9 por ciento. Este porcentaje es importante si se considera que la mayoría de los distritos elegidos tuvo una diferencia de votos del 8 por ciento para otorgar la victoria al partido político con el mayor número de preferencias.

Por tanto, la corrupción, opacidad y ausencia de rendición de cuentas es un dato sensible para los electores, así como para los ciudadanos que en todo momento buscan maximizar sus oportunidades de elegir a los mejores gobernantes. En ese sentido, la experiencia del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (en adelante, ORFIS) que a continuación se describe abona al análisis de la evaluación, control y vigilancia de los recursos públicos, como una prioridad de todo gobierno.

Además, bajo el trabajo de auditoría preventiva y prospectiva se tiene como premisa fundamental contribuir al debate y análisis, de la información existente y que debe ser pública en la mayoría de los casos, como un insumo para tomar decisiones y advertir sobre la calidad de las finanzas. Pero también tiene como objetivo mejorar la gestión y actuación de los funcionarios públicos dentro de la estructura de la administración pública o de las instituciones. El Órgano Superior de Fiscalización de Veracruz (ORFIS por sus siglas), es un organismo autónomo del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que apoya al Congreso en el desempeño de su función de fiscalización superior, y tiene la competencia que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado y demás legislación aplicable.

Una de las tareas sustantivas que desarrollan los órganos encargados de la fiscalización de los recursos es precisamente realizar evaluaciones periódicas. Maldonado y Pérez (2015) que conllevan a considerar una incipiente democratización; es decir, de incluir a los ciudadanos en las tareas de gobernar. Otro ejemplo son las auditorías ciudadanas y procesos de observación en obras públicas, licitaciones y contratos públicos.

En ese sentido, en nuestro país se está avanzando hacia la medición cuantitativa y cualitativa de los recursos públicos, alejada de elementos políticos; porque los partidos políticos históricamente han utilizado su potestad revisora en el Congreso de la Unión para fustigar a sus oponentes políticos o castigar a sus propios representantes. La centralidad de lo político se está desechando, ahora se adoptan técnicas más cercanas a la evidencia empírica, con una metodología avanzada de análisis estadístico; antes de atender las valoraciones políticas.

Volviendo al trabajo del ORFIS, es importante mencionar que las políticas públicas instrumentadas por el gobierno requieren un análisis. El Plan Maestro 2012-2019 estableció compromisos institucionales entre los que destacan:

- Impulsar la implementación de los nuevos esquemas de contabilidad gubernamental, y de su impacto en la rendición de cuentas.
- Promover el derecho de acceso a la información pública, como estrategia de combate a la corrupción.
- Fortalecer la participación ciudadana en la planeación y vigilancia de la inversión pública.
- Promover la transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas, para responder a la creciente demanda ciudadana.

Asimismo, considerando que la gestión democrática cumple con la función de proporcionar información pública a los ciudadanos, describir las acciones a realizar y establecer los criterios de desempeño, se marcaron los siguientes objetivos: a) Mejorar la capacidad de gestión institucional, b) Fortalecimiento del marco legal y mejora de la calidad de los servicios, c) Prevención y combate a la corrupción, d) Transparencia y vinculación efectiva con la sociedad.

Para ello, las políticas de evaluación deben estar consagradas a marcar objetivos de probidad y ética; así como confiabilidad en las funciones que se desarrollan en los procesos. Aunado a lo anterior, establecimos una política de integridad con el objetivo de garantizar la más alta probidad y confiabilidad en las funciones que desarrollan, dentro y fuera de la Institución, el personal del ORFIS, debiendo, en todo momento, conducirse con independencia, objetividad y rigor técnico, enalteciendo la honestidad, la ética y el profesionalismo, debiendo ser intachables en el desempeño de su trabajo y preservar la transparencia de los asuntos que tienen bajo su encargo. Aldunarte (2005), sostiene que en el devenir histórico se han mejorado las condiciones para evaluar al gobierno, sólo a través de los mecanismos legales con que cuentan las instituciones.

En tanto que Pérez (2010), sostiene que la transición política y democrática que ha sufrido nuestro país ha requerido adecuaciones en las políticas de seguimiento y evaluación de los recursos públicos. La tensa relación entre el poder ejecutivo y legislativo a nivel nacional y subnacional, desencadenaron durante la década de los ochentas un proceso difícil de solven-

tar; porque el poder legislativo acostumbrado el centralismo, tenía un fuerte dilema: actuar libremente o continuar con la tradición de subordinación.

Si bien es cierto que la tarea de fiscalización superior es técnica, lo cierto es que está íntimamente relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas. Dassen y Cruz (2012), establecen que uno de los mecanismos de democratización ha sido la denuncia pública de los ciudadanos y la exigencia de los medios de comunicación hacia el gobierno para la transparencia de los fondos públicos y los recursos que utiliza. Incluso el sector privado: los empresarios son quienes están tomando la batuta para exigir cuentas claras y políticas de transparencia que permitan una mayor gobernabilidad. Empero, no sólo se trata de contar con mejores leyes como se ha relatado hasta este momento; o comprender que la alternancia política ha permitido mayor transparencia en los fondos públicos; también se trata de fomentar desde las instituciones el desarrollo de una cultura de la transparencia.

La cultura de la transparencia en México

En nuestro país, las leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, permitieron el desarrollo la participación ciudadana organizada; porque se dio cauce a las demandas de hacer públicas las finanzas de los gobiernos locales, estatales y federales.¹ Los escándalos difundidos por los medios de comunicación sobre el uso y abuso de los recursos, fue una de las constantes hace un par de años. Ahora han disminuido los casos, porque efectivamente se han modificado las condiciones de actuación de los institutos por una parte, pero por otra se han mejorado las leyes de acceso y transparencia. Incluso a nivel tecnológico las solicitudes de información pueden realizarse por medio de un portal de internet, lo cual transforma los procesos.

Bajo este precepto constitucional de acceso a la información pública, Trinidad y Cruz (2011), reconocen que la exigencia del Grupo Oaxaca, que en 2001, promovió el desarrollo de las leyes de transparencia, permitió hoy en día contar con instrumentos jurídicos; así como institucionales para otorgar el derecho y acceso de a la información por parte de todos los ciudadanos. Mediante la transparencia focalizada se promovió el desarrollo de estrategias por tema y delimitados a una demanda específica de información. Por ejemplo, el tema de la seguridad que requirió la sensibilización de las entidades públicas que participan en este importante proceso.

¹ Véase: Cejudo y colaboradores (2012), donde se describe las políticas de transparencia que se llevaron a cabo en México, con el objetivo de armonizar las leyes y promover el derecho efectivo a la información.

La idea también es disminuir el costo de transacción o el costo que exige investigar la información por parte de los ciudadanos. Con las políticas de transparencia de apertura y transparencia gubernamental se disminuye o erradica el tiempo de espera o la negativa de acceder a información pública, que no haya sido clasificada.

Aunque también la reflexión de este trabajo es señalar que a mayor transparencia, no necesariamente hay menor corrupción o mal uso de los recursos públicos. Varios son los casos que han demostrado esta correlación. La mutación tecnológica, a partir de las redes sociales e internet con sus aplicación evidencia la posibilidad de construir una mayor política para inhibir el abuso o uso irracional de los productos en manos del gobierno. Empero, no es suficiente; porque los portales de internet y las páginas web, muestran mucha información; pero también adolecen de ausencia de información. Cadena (2015), sostiene que existe opacidad en la mayoría de las páginas web de los ayuntamientos del Estado de México, realiza una evaluación de las condiciones de transparencia y rendición de cuentas en la entidad mexiquense y logra destacar la importancia de los organismos gubernamentales encargados de vigilar que los sujetos obligados cumplan con su cometido.

Por ello, en el ORFIS, para el caso de Veracruz tiene una política de participación y promoción de la transparencia, fomentando mecanismos de apertura gubernamental para el ciudadano pero también de prevención en apoyo de los entes fiscalizables haciendo uso de las tecnologías de la información; porque los sujetos obligados en ocasiones no tienen la capacidad de dar a conocer su información en plataformas virtuales, pero sí cuentan con dicha información de manera física o a disposición de los ciudadanos.

La experiencia del ORFIS, que documenta y expone este trabajo, sostiene que las mejores prácticas en términos de vigilancia y control, están basadas en mecanismos preventivos. Se busca en todo momento que los recursos públicos se administren de manera eficiente, con ética y por supuesto garantizando la disminución de los costos; por medio de la transparencia y honradez, así como de las nuevas herramientas como el Gobierno Abierto y la transparencia focalizada.

Durante estos cuatro años que se ha impulsado el modelo de vigilancia y control de los recursos en el ORFIS, se han impulsado también acciones de acompañamiento ciudadano, a partir de involucrar a las personas interesadas que participan en organizaciones y grupos de interés colectivo; para establecer lazos de cooperación. Asimismo, una de las iniciativas más importantes es la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa multilate-

ral que surge en 2011 dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

El Gobierno Abierto y la vigilancia de los recursos públicos

El tema de Gobierno Abierto, es altamente importante; porque surgió como una iniciativa para transparentar los recursos y hacer participar a los gobiernos nacionales. El Gobierno Abierto pretende llegar a los niveles más altos del discurso político, impulsar reformas estructurales, y crear una comunidad de práctica en la materia a nivel global. La iniciativa de establecer mecanismos de transparencia con el auxilio de las nuevas tecnologías, tiene como meta ampliar el espectro de alcance para la apertura informativa; porque se desea saber por parte de las organizaciones ciudadanas, no sólo temas presupuestales o financieros, también se busca que la industria extractiva de minerales haga públicos sus datos, al igual que los partidos políticos. Asimismo, conocer sobre las obras y el impacto que pueden tener ecológicamente, es útil y prioritario porque se busca ampliar la incidencia de la sociedad en distintos rubros.

De tal forma que la transparencia es un mecanismo de control, un esquema que permite a su vez, disminuir la corrupción. Otros elementos como el incremento en el nivel educativo de la población, así como medios de comunicación más libres y responsables, conduce de manera inequívoca hacia la gobernabilidad y gobernanza.

El Gobierno Abierto es un modelo de gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y co-creación gubernamental, apoyados en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos. En ese sentido, los pilares del Gobierno Abierto son: Transparencia, Participación y Colaboración. En este sentido quisiera compartir 4 sistemas tecnológicos desarrollados en el ORFIS así como una breve descripción de los ejercicios locales de Gobierno Abierto en los que estamos participando, que encuadran en los pilares anteriormente descritos con los que estamos forjando un camino en el combate a la corrupción y el impulso de la rendición de cuentas efectiva.

Un gobierno transparente es aquel que da a conocer lo que está haciendo y fomenta la rendición de cuentas. En el ORFIS predicamos con el

ejemplo, por ello, comenzamos con mostrar un portal web con información de todas las actividades que realizamos cuidando que tenga un lenguaje ciudadano para su fácil navegación.

Porque, la transparencia está íntimamente ligada a las actividades de fiscalización superior, por ello, todo lo que es público está en nuestro portal de internet: <http://www.orfis.gob.mx/index.html> sitio en el cual el usuario puede consultar datos de los Entes Fiscalizables, de las etapas del procedimiento de Fiscalización, pero también de las actividades que diariamente realizamos, así como el portal de transparencia en donde se publica la información de oficio que señala la Ley de la materia.

Ya en la actividad sustantiva del ORFIS, es decir, el procedimiento de fiscalización superior que parte de revisar, auditar, vigilar. El propósito es comprobar el cumplimiento de los programas establecidos, la utilización adecuada de los recursos asignados y la obtención de resultados satisfactorios; mediante el fortalecimiento de los controles internos en la administración de los recursos públicos. Siempre será mejor evitar que remediar, como dice el dicho, “más vale prevenir, que lamentar” ya que los efectos de actuar fuera de la norma nos afectan a todos como sociedad.

Bajo esta visión y considerando que una de las líneas de acción del Plan Maestro 2012-2019 consiste en que la evaluación del control interno sea el eje para la Fiscalización Superior; en el ejercicio 2013, se constituyó el Sistema Estatal de Fiscalización de Veracruz (SEFISVER), con el objeto de promover el fortalecimiento de las acciones preventivas y actuaciones de las Unidades de Control Interno de los Entes Fiscalizables; además de ser el mecanismo promotor del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Además, a partir del tema de la auditoría superior, es preciso señalar que los integrantes del ORFIS, son autónomos y no tienen relación con el gobierno estatal; para preservar en todo momento la imparcialidad y voluntad por establecer criterios éticos y de vigilancia. El ORFIS cuenta con autonomía técnica y de gestión. En este sentido, para sumar esfuerzos en la fiscalización interna y externa, durante ese año, se firmaron Convenios de Coordinación con los Entes Fiscalizables, estableciendo que de acuerdo a las facultades de control, supervisión y auditoría, fueran los titulares de los Órganos de Control Interno quienes fungieran como enlaces ante el SEFISVER.²

² A partir de esa misma fecha, se iniciaron reuniones de trabajo con las Contralorías Internas de los Entes Fiscalizables, en donde se dieron a conocer los fines del SEFISVER, su marco de actuación, las funciones y actuaciones, entre otros.

Posteriormente, en el año 2015, el ORFIS, congruente con las reformas constitucionales exigibles por la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y por el propio Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) establecido en el País, fortaleció su función fiscalizadora ante las nuevas necesidades de transparencia y rendición de cuentas a través de la promulgación de la Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Con este contexto, es preciso señalar, que esta nueva ley, derivada de la creación del SNA, , se consideró necesario incorporar el Sistema Estatal de Fiscalización de Veracruz (SEFISVER), estableciendo como objeto la coordinación efectiva de los Entes responsables de la auditoría, revisión, evaluación y control de la Administración Pública Estatal y Municipal, respetando la soberanía y autonomía de los diferentes Órganos de Gobierno; además, de regular la coordinación y participación de los Órganos de Control Interno con el ORFIS, durante la Fiscalización.

Asimismo, en la Ley Número 584, se definió la emisión de los Lineamientos del Sistema Estatal de Fiscalización de Veracruz, para contribuir al logro de los objetivos del SEFISVER, los cuales fueron publicados en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 036, de fecha 26 de enero de 2016 y que sientan un precedente en los mecanismos de control y vigilancia en nuestro país.

Mecanismos de control

De tal forma que podemos señalar que las 32 entidades de la república mexicana tienen mecanismos de control y vigilancia, producto de las leyes y reglamentos aplicables. El ORFIS, en el caso de Veracruz se ha constituido como uno de los primeros en adoptar un Sistema Estatal de Fiscalización para enfrentar los retos del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los objetivos del SEFISVER, son: a) Coordinación entre los integrantes del Sistema; b) Fortalecimiento del control interno; c) Homologación de auditorías; d) Evitar duplicidades y omisiones en las labores de fiscalización; e) Mayor cobertura de fiscalización a los recursos federales, estatales y municipales; f) Comunicar con sencillez y claridad los resultados de la auditoría a la sociedad; g) Capacitación conjunta; h) Certificación profesional en materia de auditoría; y h) Fortalecimiento Institucional de los Órganos de Fiscalización.

Por otra parte, con el propósito de contar con un espacio para difundir las actividades que del SEFISVER se deriven, se creó la página web www.sefisver.gob.mx donde se pueden observar los avances que en materia de prevención se han efectuado, además de ser el canal de difusión del Sistema Nacional de Fiscalización. Lo importante de documentar este proceso y dar a conocer la forma en la cual se establece el seguimiento al dinero público que ocupan las dependencias a nivel estatal en Veracruz, es también sensibilizar a la población y los posibles lectores; sobre la importancia del control en los recursos públicos.

Incluso, el ORFIS ha avanzado hacia una plataforma virtual, para continuar con el desarrollo del proceso del Gobierno Abierto. En ese sentido, se desarrolló una herramienta tecnológica denominada Plataforma Virtual del SEFISVER (<https://sefisver.orfis.gob.mx/>), para que a través de esta aplicación web y en una primera etapa, los Titulares del Órgano de Control Interno Municipal y Paramunicipal, reciban y presenten diversa información que en el marco de la Ley Número 584, se derive.

La Plataforma Virtual del SEFISVER se conforma de los siguientes módulos: a) Datos Generales, b) Acciones Preventivas, c) Evaluaciones, y d) Acciones correctivas. Con ella, se agiliza la entrega de información, se mantiene una comunicación permanente, se promueven un mayor número de acciones preventivas a través de comunicados, se impulsa la evaluación a los sistemas de control interno y se evita traslados al ORFIS lo que implica ahorro en viáticos; así mismo, la información que se recibe es de manera digital, con la seguridad de que se encuentra debidamente resguardada, ya que el acceso es restringido a los integrantes del SEFISVER, bajo un usuario y clave de ingreso.

El compromiso de quienes conforman el SEFISVER, es que a través de una coordinación y colaboración efectiva, se trabaje de manera preventiva, estableciendo controles eficientes y supervisión oportuna, que contribuya al combate a la corrupción; lo que debe reflejarse en una gestión financiera más ordenada, transparente y apegada a la normativa aplicable de cada Ente Fiscalizable.

Por otra parte, durante la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Veracruzano de Armonización Contable (COVAC), celebrada el 23 de octubre de 2013, mediante acuerdo COVAC 3-23/10/2013, se aprobó que el ORFIS desarrollara un sistema de registro contable para los Municipios de Veracruz, con el fin de coadyuvar en el proceso de armonización contable. En cumplimiento al acuerdo en referencia se desarrolló el Sistema de Información y Gestión Municipal Armonizado de Veracruz (SIGMAVER), el cual

se encuentra inscrito en el Instituto Nacional del Derecho de Autor, con el número de registro 03-2015-060511135300-01.

El SIGMAVER permite a los 212 Municipios del Estado y Entidades Paramunicipales, el cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y demás normativa emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), toda vez que, tal como lo dispone el artículo 16 de la Ley en cita, registra de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, genera Estados Financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales son expresados en términos monetarios y generando de manera periódica la información que sirve como base para la integración de la Cuenta Pública.

Además, de conformidad con el artículo 19 de la LGCG, el SIGMAVER realiza las siguientes acciones: a) Refleja la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos establecidos por el CONAC; b) Facilita el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los Entes Fiscalizables; c) Integra en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado; d) Permite que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable, entre otras.

La vigilancia y control sobre los recursos, exige también el desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El ORFIS, bajo este planteamiento, a través del sistema SIGMAVER, da seguimiento puntual a los estados financieros y reportes en un cien por ciento. Con respecto a la estructura de este sistema, sus módulos son: a) Presupuesto, b) Ingresos, c) Egresos, d) Contabilidad, e) Catálogos, f) Auxiliares.

Asimismo, en 2015 se acondicionó en las instalaciones del ORFIS, un espacio físico que permite asesorar de manera permanente a los servidores públicos municipales encargados de la contabilidad y presupuesto, recibiendo desde su creación un promedio de 300 servidores públicos mensualmente. Además se instaló un call center recibiendo mensualmente un promedio de 500 llamadas. Es importante resaltar que a través de un controlador vía remota se realizan actualizaciones y asesorías, sin que la distancia represente problema alguno, pues los servidores públicos reciben toda la atención necesaria desde cualquier región del Estado. Estas asesorías se proporcionan de manera permanente y gratuita, a través del Departamento responsable de su desarrollo y operación, lo que ha permi-

tido mantener contacto directo con los Entes Fiscalizables Municipales y Entidades Paramunicipales en tiempo real.

Bajo este planteamiento, Aguilar (2008), describe cómo es necesario contar con las instituciones que resguarden y protejan los derechos de los ciudadanos, siendo la democracia el gran paraguas sobre el cual deben cubrirse todos los derechos. Pero también otra potestad de los ciudadanos es controlar la agenda de temas relevantes y poder vigilar el cumplimiento de las acciones propuestas por los políticos. La autocorrección es también una de las posibilidades que tiene un gobierno, por lo cual el ORFIS actúa mediante la posibilidad democrática de prevenir.

Por tanto, emitió un manual del usuario, una guía que contiene los elementos fundamentales para hacer fácil el proceso de solicitar información, así como operar el sistema de acceso a la información: SIGMAVER, así como la manera en la cual se operan y llenan los formatos, desde la página del ORFIS para todos los ciudadanos.

De manera paralela a sus funciones sustantivas de revisión, el ORFIS ha establecido una serie de mecanismos, con el fin de contribuir a que los Entes Fiscalizables Municipales cuenten con herramientas de planeación y control, que les permitan alcanzar las metas trazadas. Es importante mencionar, dentro de este desarrollo democrático que Durante el año 2015 se consolidó el funcionamiento del Sistema de Información Municipal de Veracruz (SIMVER), inscrito en el Registro Público del Derecho de Autor con número 03-2014-071510021800-01, el cual permite el envío de la información programática, presupuestal y financiera a través de una plataforma segura que opera vía internet, emite un recibo electrónico que garantiza a los usuarios la recepción de estos documentos y elimina los costos asociados a su entrega física.³

Bajo este esquema, el SIMVER se ha convertido en el proveedor de un insumo indispensable para la planeación oportuna de la Fiscalización Superior, de las obras y acciones que realizan los Entes Fiscalizables Municipales, permitiendo al ORFIS contar con toda la información al momento, brindando eficiencia en el proceso de captura y revisión de la misma y aportando un considerable ahorro en los tiempos destinados a este proceso. Además se ha constituido como una herramienta de control interno al ofrecer un esquema de registro de las obras y acciones totalmente apegado

³ El SIMVER, presenta los siguientes beneficios: a) Seguridad en el registro de información mediante claves de acceso, b) Generación de acuse de recibo de la información registrada, c) Disponibilidad de acceso las 24 hrs los 365 días del año, d) Acceso desde cualquier equipo con conexión a internet, e) Cumplimiento de la normatividad, y f) Servicio de atención de usuarios a través del chats

a la normatividad que respeta fechas, montos, porcentajes e incluye validaciones que buscan eliminar los errores en la captura de la información por parte de los Entes Fiscalizables Municipales.

La información recibida a través del SIMVER permite al ORFIS identificar inconsistencias que se hacen del conocimiento de las autoridades municipales, con el propósito de que tomen las medidas preventivas o correctivas procedentes, para disminuir posibles observaciones y sanciones en la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas. De esta manera el ORFIS apoya a los Entes Fiscalizables Municipales en el cumplimiento a la normatividad; concreta la orientación preventiva acompañando durante la planeación y el ejercicio de sus recursos, a efecto de subsanar o corregir posibles deficiencias.

Alcances del control y fiscalización

Los mecanismos de control, la transparencia y ahora el Sistema Nacional Anticorrupción, tienen como objetivo vigilar el uso de los recursos públicos. La corrupción es un mal que aqueja a los gobiernos, son múltiples las investigaciones y formas de medir la corrupción en México y América Latina. Se han encontrado múltiples razones que producen corrupción y abuso de poder por parte de los funcionarios.

Casar (2015), establece que existen distintos indicadores para medir la corrupción, que se basan en la opinión pública de los ciudadanos en todo el mundo. No existe una forma de medir este fenómeno que ocurre de manera oculta y por demás encubierta. En el 2014 México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional. De 1995 a 2014 México incrementó en 4 puntos su Índice de Percepción de la Corrupción; si esta tendencia se mantuviera y aún cuando el resto de los países permanecieran estáticos, a México le tomaría aproximadamente 40 años dejar el último lugar de entre los de la OCDE.⁴

En este contexto, a octubre de 2016 se han revisado 927 Programas de Inversión y 684 Reportes Trimestrales de Avances Físico-Financieros, los cuales contienen datos de poco más de 14,000 obras y acciones, que

⁴ Véase: Casar, María Amparo (2015) México: anatomía de la corrupción, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México, pág. 12.

implican una inversión de más de 13,000 millones de pesos, verificando el cumplimiento de la normatividad en la materia y se le han hecho llegar a los Ayuntamientos los hallazgos y recomendaciones pertinentes con el objetivo de prevenir cualquier tipo de conducta indebida en los funcionarios públicos y los procedimientos llevados a cabo.

Asimismo, en las Reglas de Carácter General para la Presentación de la Información Municipal, a través de Medios Electrónicos, al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, se precisaron los documentos que conforman los Estados Financieros, en apego a la LGCG y se especificó la información adicional que los Entes debían presentar para su análisis.

El cumplimiento ha rebasado nuestras expectativas, a octubre del ejercicio 2016 se alcanzó un nivel de cumplimiento del 93.72%, respecto a la presentación de Estados Financieros y del 94.88% en los Estados de Obra Pública, por parte de los Municipio y las Entidades Paramunicipales; informándole de manera mensual y detallada al H. Congreso del Estado, la cantidad de reportes que presentan, a efecto de que instrumente las acciones necesarias, en virtud de que es esa soberanía quien tiene la facultad de imponer sanciones por el incumplimiento respectivo.

Actualmente, en los Estados Financieros del periodo julio-septiembre, se revisa la integración de la información en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las variaciones existentes en cuentas significativas y la existencia de traspasos de recursos. Una revisión similar se hizo a los Informes Trimestrales sobre el Ejercicio del Gasto Público que se reciben de los Entes Fiscalizables Estatales, por conducto del H. Congreso del Estado.

Cabe señalar que las recomendaciones que el ORFIS les hace a los Entes Fiscalizables, les permiten corregir durante el ejercicio en curso las inconsistencias que pudieran presentar, a efecto de que durante las auditorías no le sean observadas. Sin embargo, aquellas situaciones que no hayan sido atendidas, serán consideradas en la fiscalización de la Cuenta Pública 2016.

Por otra parte, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los Entes Fiscalizables tienen la obligación de informar, a través del Sistema de Formato Único (SFU) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de los recursos públicos federales que le sean transferidos, por concepto de aportaciones, convenios de coordinación y subsidios.

Asimismo, la Ley General de Contabilidad Gubernamental señala que la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos de Fiscalización Superior Locales, serán responsables de vigilar la calidad de la información que proporcionen las Entidades Federativas y Municipios, en esta materia.

Y de acuerdo con los Lineamientos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su calidad de Presidente de ASOFIS, se verificó el SFU en sus componentes Gestión de Proyectos, Nivel Financiero e Indicadores, y se emitieron los informes respecto al nivel de cumplimiento por parte de los Entes Fiscalizables y la calidad de la información presentada, los cuales fueron enviados a la Auditoría Superior de la Federación y a los Entes Fiscalizables; asimismo, se remitió a la Secretaría de Finanzas y Planeación y la Contraloría General un informe de seguimiento, a efecto de que dichas instituciones en el marco de sus atribuciones actúen en consecuencia.

Adicionalmente, en el marco de los ejercicios de Gobierno Abierto en los que el ORFIS participa de manera voluntaria desde 2015, convirtiéndose en la primera Entidad de Fiscalización Superior en sumarse a través del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto en donde uno de los compromisos fue elaborar una metodología para evaluar la calidad de la información financiera publicada, al momento estamos trabajando en el Informe General para presentar los resultados a principios de 2017.

Y para contar con una participación activa de los ciudadanos en los procesos de auditoría y control, se instaló el capítulo del Colectivo por Municipios transparentes en Veracruz, para validar y ciudadanizar esta parte de vigilancia de los recursos públicos.

Las auditorías ciudadanas, los procesos de vigilancia por parte de las organizaciones no gubernamentales, dan certidumbre a la gobernabilidad y al desarrollo de una democracia plena. En la iniciativa ciudadana: “Yo contra la corrupción”, presentada en la ciudad de México en 2014, se promovió el ejercicio abierto de los ciudadanos en la revisión de los presupuestos, datos fiscales y partidas presupuestales de las entidades de la República. Por ello es importante mencionar cómo dentro del ORFIS se ha trabajado para impulsar e integrar a estas organizaciones.

Otro de los compromisos, planteado y ahora cumplido por parte del ORFIS fue el coadyuvar a la instalación del capítulo CIMTRA en Veracruz, cuya instalación se realizó en el mes de marzo del presente año y a pesar de que por la naturaleza de este colectivo el ORFIS no forma parte del mismo; pero constituye una pieza nodal para el buen uso de los recursos públicos, mediante el acceso abierto y la transparencia presupuestal.

Por último, es interesante señalar que existe un triángulo virtuoso entre el ORFIS, las organizaciones como CIMTRA, y los investigadores del Colegio de Veracruz, que participan activamente en ejercer el derecho a la información y a su vez, el control y vigilancia de los recursos para combatir la corrupción. Los ciudadanos tienen la posibilidad de contar con información en el sistema SIMVER, pero también el Sistema de Consulta de Obras y Acciones Municipales de Veracruz (COMVER), por lo cual, el estado de derecho y la democracia son elementos fundamentales para garantizar una buena relación entre gobernantes y gobernados⁵

En el sistema COMVER, A la fecha se ha puesto a disposición de la ciudadanía, información de más de 25,000 obras y acciones, que amparan un monto superior a los 25,000 millones de pesos, correspondientes a los ejercicios 2015 y 2016. Este Sistema constituye un ejercicio proactivo de transparencia sin precedentes por parte de una Entidad de Fiscalización Superior en apoyo a las obligaciones de los Entes Fiscalizables Municipales y refleja el alto grado de compromiso que tiene el ORFIS con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad en la Fiscalización Superior.

En ese sentido, la calidad de la democracia puede resultar muy beneficiada; si se cumplen con todos los requisitos para establecer mecanismos de control, donde los ciudadanos participen y por supuesto las autoridades tengan una gran posibilidad de prevenir la corrupción, el desvío de recursos y toda serie de prácticas nocivas para la administración pública que sin el control o la vigilancia podrían presentarse. Sean estas líneas, elementos para avanzar en la reflexión y análisis del tema; asimismo la experiencia relatada del ORFIS, esperamos sea de interés para los lectores.

⁵ El COMVER, está registrado en el Instituto Nacional del Derecho de Autor con número INDAUTOR 03-2016-070511461700-01, es una herramienta tecnológica para que a través de un enlace en el portal Web del ORFIS <http://sistemas.orfis.gob.mx/SIMVERP>

Referencias bibliográficas

- Aldunarte Lizana, Eduardo (2005), “La evolución de la función de control de la contraloría general de la República,” *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XXVI (Valparaíso, Chile, 2005, Semestre II) pág. 19 - 30]
- Aguilar Rivera, José Antonio (2008), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuaderno 10 de transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, México.
- Casar, María Amparo (2015) *México: anatomía de la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México, pág. 12.
- Cejudo Guillermo M.; Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (editores), (2012), *La política de Transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Dassen Nicolás y Juan Cruz Vieyra (2012), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. EUA.
- Chong, Alberto; De la O, Ana; Karlan Dean y Wantechekon Leonard, (2015), “Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice, and Party Identification” *The Journal of Politics*, vol. 77, núm.1, (January, 2015). Págs..55-71.
- Ferraz Claudio y Federico Finan (2011), “Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments,” *American Economic Review, American Economic Association*, vol. 101(4), págs.. 1274-1311, June, 2011.
- Morlino, Leonardo (2010), “He two ‘Rules of Law’ between Transition and Quality of Democracy” en Morlino, Leonardo y Gianluigi Palombella (eds.), *Rule of Law and Democracy. Inquiries into Internal and External Issues*. Leiden y Boston, Brill Academic Publishers, pp. 39-63
- Morlino, Leonardo (2008), *Calidad democrática entre líderes y partidos*. México, IFE Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales

Morlino, L. (2004), 'Good' and 'bad' democracies: how to conduct research into the quality of democracy. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20(1), 5-27.

Pérez López, Miguel (2010), "Gasto público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 22, enero-junio, 2010, pág.189-221, UNAM.

Trinidad Zaldivar Ángel y Cruz Revueltas Juan Cristóbal (2011) *Transparencia focalizada. Ejercicio del Derecho a la Información Pública*, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México.

CAPÍTULO II

Deliberación pública y participación ciudadana, primordial sustento para el Gobierno Abierto y la rendición de cuentas

José Antonio Meyer Rodríguez

Jorge Luis Castillo Durán

Alejandra Rodríguez Estrada

Introducción

Luego de diversas reformas constitucionales y legales para favorecer la transparencia y el acceso ciudadano a la información pública en una variada gama de sujetos obligados, el país busca incorporarse a la Alianza por un Gobierno Abierto para generar una gestión pública de mayor eficiencia y responsabilidad. Este segundo movimiento ciudadano por el fomento de la gobernanza y la participación ciudadana busca superar las condicionantes y ponderar el tránsito de un modelo de acceso primario a la información de oficio a otro donde cualquier persona interesada pueda hacer uso de las bases de datos y archivos gubernamentales para proponer soluciones, incentivar reformas legislativas y definir políticas públicas. Asimismo, fomenta el funcionamiento más eficiente de las instituciones públicas a partir de la evaluación de programas y el impacto que ellos alcanzan en la población.

En el presente escenario de la interdependencia política, la virtualidad social y la tecnificación de la cultura, los modelos tradicionales de democracia tienden a transformarse para mantener la viabilidad en el mediano y largo plazo. En ese contexto, los sistemas sustentados en la toma de decisiones indirectas y la representatividad partidista buscan transitar paulatinamente a otros definidos por la deliberación pública y la participación ciudadana. Es decir, avanzar de esquemas elitistas y centralizados a otros de carácter deliberativo y participativo. De esta manera, para las instituciones del estado democrático postmoderno resulta no solo jurídica sino política y socialmente obligatorio rendir cuentas en forma constante y transparente a la ciudadanía para asegurar procesos de gobernanza legitimados y consensados. En este

modelo, los ciudadanos no solamente deben conocer qué se hace con los recursos públicos y qué beneficios sociales se logran con esas inversiones, sino necesitan involucrarse en el conocimiento de las acciones públicas y del quehacer de las organizaciones que se benefician de los recursos públicos para favorecer decisiones, validar o retirar su confianza y participar en las deliberaciones públicas sobre la competencia política, administrativa y legal de los representantes.

En el caso particular de México, aunque no podemos hablar todavía de un estado democrático consolidado por las condiciones de corrupción, impunidad y violación sistemática del Estado de Derecho, las últimas cuatro décadas han destacado la ampliación de acciones ciudadanas para que la sociedad política reconozca el derecho legítimo a la participación activa no subordinada en los procesos de cambio político, la estructuración de políticas públicas y conducción gubernamental. Las iniciativas ciudadanas han generado reformas a los artículos 6 (1977, 2007 y 2015), 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución, al igual que una amplia gama de leyes federales y muchos ordenamientos secundarios. Asimismo, la adecuación de todas las constituciones estatales y cambios legislativos a una variedad de ordenamientos políticos, administrativos, de fiscalización, civiles y penales, con el propósito de asegurarse en los diversos órdenes de gobierno la intervención social y la observancia ciudadana. La reforma sobre acceso a la información pública y transparencia gubernamental, que puede ser considerada como pionera en la reforma jurídica e institucional encaminada a sustentar la rendición de cuentas, combatir la corrupción y ampliar los cauces de la participación ciudadana, reconoce a la información pública como un derecho universal de las personas, establece el principio de máxima publicidad y crea organismos que deben garantizar el ejercicio responsable y transparente de las instituciones y organismos que administran recursos públicos. Mediante ellas los ciudadanos pueden saber sobre lo que los gobiernos compran, a quiénes les compran, qué programas públicos administran, qué se hace con los recursos comprometidos y cuál es el impacto directo de esas intervenciones en los grupos directamente beneficiados.

Pese a que hasta el momento los gobiernos –federal, estatales y municipales–, poderes y demás sujetos obligados por ley hacen esfuerzos para cumplir con sus obligaciones, aún falta mucho por avanzar para que la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia transforme las prácticas administrativas y se superen las resistencias propias de un sistema vertical y con graves carencias de control y fiscalización administrativa. Adicionalmente, los ciudadanos no han asumido todavía cabalmente su papel de actores protagónicos en los procesos de decisión pública a fin de obligar

al sistema gubernamental a respetar la ley e informar sobre los programas, decisiones, ejercicio de recursos y resultados. Los ciudadanos requieren empoderarse y asumir su responsabilidad en la construcción del cambio democrático en los diferentes órdenes y ámbitos de la vida pública. Ello es un requisito fundamental en la construcción de un círculo virtuoso que integra un marco normativo integral, organismos garantes ciudadanizado, sujetos obligados comprometidos y ciudadanos participativos en los procesos de deliberación pública y construcción de consensos.

Por el impulso de las organizaciones civiles México se ha incorporado desde 2011 a la Alianza por el Gobierno Abierto, con la que se ha comprometido a promover sus principios y atender las recomendaciones de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Transparencia Internacional (TI, 2017), que ubican al país en los niveles más altos del Índice Mundial Anticorrupción. En este nuevo modelo de gestión pública los ciudadanos pueden involucrarse más decididamente en la observancia de las instituciones públicas para fomentar mayormente la transparencia gubernamental en el país y transitar del acceso primario a la información a un modelo donde cualquier persona interesada puede hacer uso de las bases de datos gubernamentales para proponer soluciones, incentivar reformas legislativas y definir políticas públicas.

Fundamento teórico

En el debate político contemporáneo las reflexiones sobre democracia deliberativa y participativa han alcanzado cada vez un mayor reconocimiento (Boham y Rehg, 1999, Boham, 1998, Bessette, 1994, Manin, 1987 y Cohen y Arato, 1986). Las argumentaciones teóricas se sustentan en un creciente déficit de la calidad en las democracias representativas, su tendencia a reducir paulatinamente los procesos de participación ciudadana y concentrarse casi de manera sustancial en las elecciones competitivas regulares (Norris, 2008). Los especialistas han propuesto reformas jurídicas y prácticas públicas que incentiven la participación de la ciudadanía en las diversas actividades públicas, reestructuren el orden político dominado por los partidos políticos y asuman una nueva configuración de la agenda pública a partir de procesos sociales de deliberación, construcción de acuerdos y búsqueda de consensos (Dader, 2006).

Esta alternatividad al modelo democrático tradicional se sustenta en una reconceptualización del concepto de legitimidad que compromete nuevas acciones de gobernanza, consultas populares y evolución de los valores

democráticos, mediante una cultura cívica comprometida con los derechos humanos y la inclusión social (Bogdandy, 2011). Los principales autores de esta corriente de pensamiento (Elster, 2001, Rawls, 2001 y Habermas, 2005, 2004, 1999, 1998a y 1998b) afirman que la democracia se fundamenta en procesos constantes de construcción de ciudadanía, cuyo empoderamiento e inclusión se nutren de constantes acciones de deliberación que legitiman la representación política y le agregan un componente simbólico de justicia. Para ellos las elecciones no son el componente esencial de la democracia sino formas de reconfigurar los consensos mediante la participación ciudadana y ejercicios de construcción constante de legitimidad a través de la deliberación colectiva y los acuerdos por consenso. Lafont (2007:62) ha expuesto que “las respuestas viables para los asuntos públicos deben resolverse a través de procesos comunicativos y participativos, en los que han de construirse los niveles de legitimidad y justicia de un sistema democrático determinado”. Gutmann y Thompson (2004:43), por su parte, señalan que “el orden político requiere ser reconocido por los ciudadanos como correcto y justo, potenciado desde el aprendizaje colectivo y basado en intereses universales, porque las decisiones políticas deben construirse desde procesos de participación y deliberación, con ejes normativos de la modernidad democrática -como la autonomía, la autorrealización y el autogobierno- y mediante el ejercicio de la voluntad popular como procedimiento”.

No obstante, estas suposiciones siguen siendo contrastantes con los postulados teóricos dominantes que ven en la democracia representativa, competitiva y elitista el sustento político y social de los principales sistemas democráticos. Los especialistas mayormente promotores de este modelo de democracia (Mosca, 1984 y Schumpeter, 1983) la reconocen como un régimen de gobierno dominado por las elites políticas, las cuales actúan como protagonistas de la vida pública. A diferencia del esquema deliberativo, conciben a los ciudadanos como sujetos cuya preferencia electoral se expresa mediante el voto y que delegan en los candidatos de los partidos políticos la representatividad y la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo colectivo. Pareto (1980) define las elecciones como mecanismos de selección, renovación y legitimación de las élites. Michels (1976) las reconoce como espacios de expresión de preferencias y Crozier, Huntington y Watanuki (1975) como procesos de representación y coincidencia de las opiniones políticas. Schumpeter (1984), por su parte, los define como procedimientos constantes para establecer quién está autorizado para tomar decisiones obligatorias para la colectividad. Y Mosca (1994:76) plantea que “el voto del pueblo en las elecciones es un recurso por el cual los partidos políticos luchan por el poder, a partir de una oferta de propuestas de gobierno”.

En esa perspectiva, Vergara (2012:28) ha afirmado que la democracia representativa puede concebirse como “un sistema de competencia electoral entre elites para acceder al poder, en el que la participación del ciudadano radica en una decisión, con la que se aceptan o rechazan las ofertas políticas de los candidatos elegidos por los partidos políticos como legítimos representantes de las élites”.

La radicalización de los movimientos sociales y el renacimiento de perspectivas neonacionalistas y neopopulistas en las primeras décadas del siglo XXI han provocado que diversos gobiernos europeos y algunos americanos pusieran en marcha diversas experiencias de participación ciudadana e incorporado paulatinamente nuevas dinámicas, como los jurados ciudadanos, los referéndums, la ratificación de mandato, las conferencias de consenso, los consejos ciudadanos y las encuestas deliberativas, entre otras. Estas prácticas apuntan hacia la necesaria apertura y transformación de los regímenes representativos hacia nuevas formas de gobierno sustentadas en la confianza pública y, muy especialmente, en la legitimidad ciudadana renovada y como verdadera depositaria de la soberanía popular (Barber, 2004 y Fung y Wright, 2001).

En México, si bien el modelo de democracia establecido originariamente por la Constitución de 1917 ha transitado por diferentes reformas jurídicas hasta el momento los legisladores no han planteado la necesidad de un mayor empoderamiento ciudadano, ni reconocido el beneficio social como la razón de ser del interés público. En sentido estricto, la tendencia de las diversas reformas, sobre todo las emprendidas en los últimos 25 años, ha sido la de otorgar validez legal a los procesos electorales y dar certidumbre a los resultados en los diferentes comicios del país, garantizar la competencia entre partidos políticos, asegurar que los votantes conozcan sobre las diferentes propuestas políticas y alentar a la mayor participación ciudadana mediante el ejercicio del voto. Esa normatividad continúa supeditada a los intereses de las élites económicas, con prácticas enraizadas la discrecionalidad jurídica y la corrupción, la intervención simulada de los diferentes órdenes de gobierno en las elecciones y el uso excesivo de recursos públicos por parte de los partidos políticos mayoritarios (Meyer, 2013). Esas reformas no apuntan hacia mejores condiciones de la calidad democrática y la participación ciudadana, sino que manifiestan poco compromiso con procesos de auténtica gobernanza y rendición de cuentas y denotan una escasa voluntad política para solucionar los rezagos materiales y educativos y atender las demandas de los diferentes grupos sociales (Valencia, 2012).

En esa dimensión, si bien en los últimos años diferentes iniciativas ciudadanas y de organizaciones sociales y políticas han buscado ampliar los

derechos políticos de los ciudadanos, poco ha podido lograrse para alcanzar un cambio sustantivo en el sistema político, ampliar los espacios de expresión y reconfigurar el modelo de democracia hacia un esquema más incluyente y participativo. Las grandes diferencias económicas y regionales refuerzan la permanencia de una cultura cívica ciudadana de subordinación, formada por símbolos, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales difíciles de cambiar y reconfigurar en el corto plazo. Los intereses de los medios de comunicación preponderantes en el país y su vinculación con las élites políticas y económicas también contribuyen a mantener una limitada cultura democrática de la población e incidir en forma negativa en la conformación de corrientes de opinión poco informadas y escasamente deliberativas. Todo ello contribuye a la configuración de un imaginario social determinado por la inmovilidad y la apatía frente a diferentes manifestaciones públicas.

En ese sentido, si bien se reconoce la existencia en México de un régimen político sustentado en principios democráticos, con un marco constitucional y legislativo en constante actualización, la ciudadanía no cuenta todavía con posibilidades reales de participación, deliberación en los espacios públicos y canales para una auténtica intervención y fiscalización de las acciones gubernamentales. La construcción de una ciudadanía plena resulta fundamental para cualquier propósito de consolidación de la democracia mexicana, en la que los asuntos de mayor significación en la vida pública sean discutidos y deliberados en la esfera colectiva con mayor pluralidad y búsqueda constante de consensos. Por ello las últimas reformas constitucionales son limitadas en su significación democrática, al presentar poca prospectiva ciudadana y limitada visión sobre lo que puede significar la participación como sustento de legitimidad.

La Métrica del Gobierno Abierto 2017

El Gobierno Abierto es una iniciativa tripartita en la que participan organismos internacionales, gobiernos nacionales y organizaciones sociales, cuyo propósito es incrementar la rendición de cuentas a través del acceso mayor a nuevas tecnologías, aumentar la disponibilidad de la información pública sobre las actividades gubernamentales en formatos abiertos y apoyar la participación ciudadana. Esta concepción se ha extendido a los poderes legislativo y los ámbitos municipales dando lugar a proyecciones sobre Parlamento Abierto (nacional y subnacional) y Cabildo Abierto. De acuerdo a la Métrica sobre Gobierno Abierto (CIDE, 2017), los principios fundamentales del Gobierno Abierto son la transparencia, el acceso abierto y la participación ciudadana. De esta forma, evalúa el desempeño de las instituciones

y les da una calificación de acuerdo a su nivel de transparencia y fomento de la participación ciudadana. Este ejercicio traza una línea base sobre la que deben orientarse las políticas públicas sobre la materia, pero, sobre todo, es un primer esfuerzo por identificar el avance y los retos que enfrentan las instituciones públicas para construir una sociedad más informada y participativa.

Las calificaciones van de 0 a 100, donde un gobierno completamente abierto y transparente es aquel cuyas autoridades brindan información clara y puntual y los ciudadanos pueden participar ordenada y fácilmente en la toma de decisiones públicas. Mientras que un gobierno opaco es aquel que no brinda ni publica información y no permite que sus ciudadanos participen. De acuerdo a los resultados reportados, tanto en transparencia como en participación ciudadana, la entidad mejor evaluada es la Ciudad de México con 62 y 40 puntos respectivamente. La entidad peor evaluada en transparencia es Querétaro con 32 puntos, la peor evaluada en participación ciudadana es Tlaxcala con 19. Sobre las calificaciones generales la entidad mejor evaluada también es la Ciudad de México con 52 puntos y la peor Querétaro con 27. A nivel nacional, México obtiene 50 puntos en transparencia y 28 en participación ciudadana. En Gobierno Abierto la calificación asciende a 39 puntos. Entre los avances más significativos se destaca que el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública ya están disponibles en formatos accesibles para cualquier ciudadano. Caso contrario sucede con la Auditoría Superior de la Federación que, si bien difunde información sobre las revisiones al gasto público, utiliza formatos complicados. El propósito del Gobierno Abierto es facilitar el ejercicio de rendición de cuentas para que la mayoría de los ciudadanos puedan saber en qué sí y en qué no gasta el gobierno para incrementar el bienestar de la población. Por ello, resulta necesario cambiar reglas, formatos, métodos y mecanismos en todos y cada uno de los sujetos obligados, pero, sobre todo, profesionalizar a los servidores públicos encargados de las unidades respectivas.

Las pretensiones del Gobierno Abierto son colocar en la agenda pública y la deliberación colectiva la necesidad de una evaluación constante y sistemática del ejercicio gubernamental, incrementar la rendición de cuentas y la transparencia de los diferentes sujetos obligados, así como favorecer las acciones de vigilancia y supervisión de los órganos garantes para asegurar el acceso irrestricto de los ciudadanos a la información pública. De igual forma, busca incrementar los análisis sobre las legislaciones y plataformas de transparencia de los gobiernos estatales, municipios y entidades desconcentradas, los órganos autónomos, las instituciones de educación superior públicas, los partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales del país, a partir de metodologías pertinentes y sistemáticas a fin de que la

sociedad conozca de manera regular el comportamiento de los sujetos que por ley deben transparentar sus acciones y decisiones al ser beneficiarios directos de los recursos públicos. En ese sentido, las últimas reformas constitucionales (2015) especifican de manera sustancial que las instituciones deben superar el esquema de cumplimiento de obligaciones limitadas y respuesta directa a los ciudadanos para implementar un proceso de producción proactiva de datos abiertos, lo que implica desarrollar un esfuerzo mayor de transparencia mediante la organización, sistematización y difusión de información con un valor mayormente estratégico para las diferentes necesidades ciudadanas. Aspecto fundamental en este esfuerzo, es que la información expuesta en las plataformas de transparencia no se conciba por los sujetos obligados como una simple responsabilidad jurídica, un mecanismo para cubrir necesidades internas o complemento de la estrategia de mercadotecnia institucional. Sino, por el contrario, como un principio de la representatividad política que implica rendir cuentas a los que financian el desarrollo social con recursos fiscales y son destinatarios directos de las políticas públicas.

En ese escenario, es fundamental fomentar la cultura de la participación y la exigencia de cuentas por parte de la ciudadanía y que los esquemas de gobernanza se sustenten cada vez más en la participación, el diálogo, el acuerdo y el consenso. Es decir, se requiere que los gobiernos brinden información clara y valiosa a los ciudadanos aprovechando las nuevas tecnologías y que los ciudadanos puedan incidir cada vez más en las decisiones públicas como necesidad legítima del desarrollo democrático. Las reformas jurídico son importantes pero insuficientes si los ciudadanos dejan que la interpretación y ejercicio de las normas queden solamente a criterio, los intereses coyunturales o las necesidades políticas de las instituciones. La transparencia es un componente democrático de honda significación política, pero exige una mayor participación y deliberación ciudadana en los diferentes espacios públicos. Es importante conocer las tendencias objetivas del comportamiento institucional y los temas que mayor significación pueden tener para la mejora de la calidad democrática en las regiones del país. Esta actualmente en proceso la estructuración del sistema nacional anticorrupción y los correspondientes a escala estatal, los cuales tienen como uno de sus grandes pilares el sistema nacional de transparencia. Mediante este los ciudadanos podrán incentivar la transparencia, revertir la concentración del poder, la corrupción abierta y simulada, la discrecionalidad en la aplicación de la ley y la impunidad extendida. Por ello, es importante revisar la honorabilidad de los integrantes y, sobre todo, vigilar que la ciudadanía sea legítimamente representada por personas verdaderamente comprometidas con el bienestar colectivo.

Referencias bibliográficas

- Barber, B. (2004). *Democracia fuerte: Política participativa para una nueva época*. Madrid: Editorial Almuzara.
- Bessette, J. (1994). *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy & American National Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bogdandy, A. (2011). *Hacia un nuevo derecho público. Estudios de derecho público comparado, supranacional e internacional*. México: Universidad Autónoma de México.
- Bonham J. & Rehg W. (1999). *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Boham, J. (1998). *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Centro de Investigación y Docencia Económica (2017). *Métrica de Gobierno Abierto. Resultados Edición 2017*. <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/index.php/datos-abiertos>
- Cohen J, & Arato A. (1986). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Crozier, M., Huntington, S. & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of the Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Fung A. & Wright E. (2001). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso Publications.
- Elster, J. (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Dader, J. L. (2006). *Comunicación política en la Red: Desde las cibercampañas a la transparencia virtual de la Administración*. Presentación en Jornadas sobre Autoría y Contenidos en la Red. Valencia: Universidad Menéndez Pelayo.
- Habermas, J. (2005). *Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*, en *Revista Polis* No. 10. Volumen 4. Universidad Bolivariana.

- Habermas, J. (2004). El Estado de derecho democrático: ¿una unión paradójica de principios contradictorios?. Madrid: Editorial Trotta.
- Habermas, J. (1999): Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, en La inclusión del otro, Barcelona: Paidós,
- Habermas, J. (1998/a): Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia, Madrid: Editorial Trotta.
- Habermas, J. (1998/b). Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: MIT Press.
- Lafont, C. (2007). Democracia y deliberación pública. En R. Arango, Filosofía de la democracia (pp. 125-146). Bogotá, D.C.: Siglo del Hombre Editores.
- Gutmann, A. y Thompson, D. (2004). Why deliberative democracy?. Princeton: Princeton University Press
- Manin, Bernard (1997). Los principios del gobierno representativo. Madrid, Alianza Editorial.
- Meyer, J. A., Ríos, C. I. Sánchez, L. A. y Bañuelos, R. M. (2013). Significación y efecto de la campaña presidencial de 2012, en Revista Mexicana de Opinión Pública No. 14. Volumen 6. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Michels, R. (1976). Robert Michels. First Lectures in Political Sociology. Minnesota: University of Minneapolis.
- Mosca, G. (1984). The Rulling Class: Elementi di Scienza Politica. New York: McGraw Hill.
- Norris. P. (2008). Driving Democracy: Do Power-sharing Institutions Work?. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pareto, V, (1980). The Transformation of Democracy. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Rawls, J. (2001). Political Liberalism. Nueva York: Columbia U.P.
- Valencia, L. D. (2012). La democracia deliberativa y la confrontación entre poderes fácticos en una decisión gubernamental: modificación al artículo

77 de la Ley de Propiedad Industrial, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas Sociales No. 210. Volumen 52. Universidad Nacional Autónoma de México

Schumpeter, Joseph, (1983). Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona: Editorial Orbis.

Transparency International (2017). Corruption Perceptions Index 2016. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Vergara, J. (2012). La articulación entre éticas del desarrollo y teorías democráticas participativas (deliberativas). Una investigación-reflexión, en Revista de Filosofía No. 29. Volumen 68. Universidad de Chile.

CAPÍTULO III

Midiendo al Gobierno Abierto en México: los portales estatales de transparencia durante el periodo 2015-2016

Rodrigo Sandoval Almazán

Introducción

La práctica de la transparencia en México se remonta al 2002 cuando el gobierno federal publicó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006 (DOF, 2002a) Para ello se creó el Acuerdo de la Secretaría de Gobernación (DOF, 2002b) como la Ley Federal de Transparencia. De acuerdo con Quintanilla (2012) "... el acuerdo estableció que las dependencias y entidades debían crear y mantener actualizado un sitio web que integrara información referida a las características esenciales de la dependencia, perfilando de esta manera la e-Transparencia, y la ley impulsó abiertamente el acceso a la información pública y la e-Transparencia, además de establecer los requisitos sobre la información que debían contener los sitios web gubernamentales...". Este es el punto de partida de los portales gubernamentales de transparencia.

Desde el año 2005 aparece la primera medición de los portales de transparencia en los gobiernos estatales en México, este estudio se realizó con un modelo dicotómico, de unos y ceros, cumplir o no cumplir, con la ley de transparencia vigente en ese momento. El resultado fue que solo seis estados de 32 cumplían con la Ley (Lopez Ayllon, 2005).

Ramos y Prieto (2005) realizó una investigación similar pero con entrevista directa a algunos comisionados de transparencia y visitando los sitios web directamente. Ambas investigaciones midieron el cumplimiento legal, pero no la usabilidad, formato y/o disposición de los sitios de internet enfocados en el usuario final.

Por ello, se hace necesario contar con una métrica de transparencia que permita, en primer lugar, dar una dirección a los desarrolladores y los tomadores de decisiones de los portales de transparencia estatales hacia dónde dirigir sus esfuerzos, conocer sus aciertos y debilidades en función de los usuarios. En segundo término, para mejorar sus contenidos y formatos en beneficio de los usuarios, quienes al final de cuentas son los que pagan con sus impuestos por tener un portal de este tipo y son los que requieren de sus servicios. En tercer lugar, para reducir sus costos y mantener actualizada al momento la información pública gubernamental.

En suma, se requiere una medición integral que abarque la mayor cantidad de aspectos, no solamente el cumplimiento de la ley. Que sea imparcial y no provenga de algún gobierno u empresa privada que pretenda lucrar con ella; que sea sistemática y científica acudiendo a las investigaciones internacionales recientes sobre el tema y que genere un modelo preciso que busque impulsar la competencia entre los propios portales con el afán de mejorarlos y exponer públicamente a aquellos que no lo hagan.

Para ello, he propuesto y aplicado un modelo de métrica diseñado para portales de transparencia gubernamentales y que ha sido utilizado en los últimos diez años para medir los portales de transparencia en los 32 estados de México. Este modelo se utilizó con un cuestionario del 2006 al 2014, los resultados se pueden encontrar condensados en el libro: *La Larga Marcha del Gobierno Abierto: teoría, Medición y Futuro*; sin embargo, a partir del 2015 se propuso un nuevo modelo teórico y se desarrolló un nuevo instrumento de medición que se ha aplicado desde entonces.

El objetivo de este capítulo es reportar los resultados, limitaciones y ventajas del nuevo modelo teórico aplicado durante 2015 y 2016. Para ello, este capítulo se ha dividido en cuatro secciones, comenzando por esta introducción. La segunda sección describe los antecedentes del modelo; la tercera sección presenta el nuevo modelo; la cuarta sección describe los hallazgos de los años 2015-2016 y finalmente, la quinta sección expone conclusiones e investigaciones futuras.

Seguramente habrá que seguir perfeccionando las formas de medición debido a los cambios legales y tecnológicos a los que nos enfrentamos, no obstante, esta contribución busca alentar el debate y perfeccionar la herramienta lo más posible para generar un mejor acceso a la información, la rendición de cuentas e impulsar un Gobierno Abierto.

Métrica para los primeros años de transparencia

Albert Meijer (2009) dice que la transparencia ha transitado por tres etapas: premoderna, moderna y post-moderna. La transparencia moderna es la que contiene la transparencia mediada por computadora - computer-mediated transparency - a partir de la cual se le puede dar mayor información a los cuidados de manera masiva y “contribuye a la racionalización de la sociedad” (pag. 255). La métrica que se propuso está basada en analizar la transparencia mediada por computadora.

A partir de ello, se estableció una distinción entre un portal de transparencia gubernamental y un portal de gobierno; aunque esta diferencia resulta ser muy tenue, debido a que ambos pretenden lograr el mismo fin: transparentar las acciones y finanzas de los gobiernos; pero con una diferencia central: el portal gubernamental esencialmente debe acercarse a los ciudadanos para proveerles de servicios electrónicos; mientras el portal de transparencia ofrece únicamente el servicio de solicitar información. La tabla 1, muestra un conjunto de diferencias importantes.

Tabla No. 1.

Comparativo entre portal Gubernamental y de Transparencia	
Portal de Transparencia	Portal de Gobierno Estatal
Clarifica, explica la información para hacerla transparente	Posiciona Imagen del Gobierno en línea
Transacción = solicitud de información	Promueve la transacción en línea del pago de impuestos
Encontrar información que no está en el Portal de Gobierno	Es otro canal alternativo para publicar información
Rendición de cuentas de funcionario	Promueve la interacción con los ciudadanos y el gobierno

Fuente: Elaboración propia.

Hoy en día tenemos dos portales de transparencia uno directamente del gobierno y otro que se denomina “órgano garante” que es el de los llamados órganos garantes. Para resolver este problema, en el Ranking 2007 de portales de transparencia sólo se evaluaron los “portales de transparencia” que existían en ese momento, tanto los órganos de dependencias estatales como los institutos se tomaron como iguales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo Sexto, el acceso a la información pública y por ende la posibilidad de transparentar la información gubernamental. En la Fracción V dice a la letra:

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos.

Actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

También las leyes de transparencia han evolucionado. Por ejemplo en el 2007 ley del IFAI en su artículo noveno refiere: **Artículo 9.** *La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.*

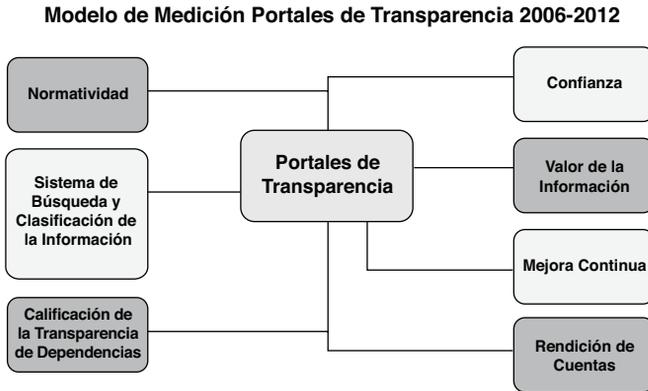
Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.

Actualmente, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) establece en su artículo 57. Artículo 57. "La información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida".

Estos cambios también han impactado la forma medir el avance y la evaluación de los portales de transparencia en México; por ejemplo, en el 2006, para crear el primer modelo de métrica se presentó una propuesta de metodología para evaluar portales de transparencia de los institutos locales en el 2º Foro de Transparencia y Tecnología realizado en Guanajuato. Los componentes y sus variables se sometieron a una discusión pública en ese foro y en meses posteriores para conformar un cuestionario que pudiera medir a futuro las características y funciones básicas que debe tener un portal de este tipo.

Como resultado, se diseñó un modelo basado en siete componentes: 1) Confianza, 2) Valor de la información, 3) Mejora continua, 4) Calificación de la transparencia de otras dependencias, 5) Sistema de búsqueda y Clasificación de la información, 6) Normatividad y 7) Formato (Ver figura 1).

Figura 1.



Fuente: Elaboración propia.

En virtud de lograr un mejor equilibrio entre los componentes de este modelo y para no dar un mayor o menor peso a cada uno se obtuvieron los promedios por el número de reactivos que obtuvieran y se hizo una ponderación final entre los siete componentes dando un número entero. El objetivo último de la medición fué crear un ranking, es decir un listado comparativo donde se organizaran los estados mediante posiciones obtenidas por los puntos logrados producto de la evaluación del portal de transparencia estatal.

El esquema para este tipo de análisis se puede describir de la siguiente forma.

$$\text{CONFIANZA} + \text{VALORINFO} + \text{MEJORA} + \text{RENDICION} + \text{CALIFICACION} + \text{BUSCADOR} + \text{NORMATIVIDAD} + \text{FORMATO} / 8 = \text{TOTAL (LUGAR EN EL RANKING)}$$

La ponderación obtenida permite que todos los componentes tengan el mismo peso, y no aquel componente que tenga mayor número de preguntas (puntos) pueda tener un peso mayor dentro del ranking. De esta forma se logra un equilibrio permitiendo que todos los componentes sean considerados por igual y no ofrecer más relevancia a alguno de ellos. Ya que para los ciudadanos puede ser igual de importante tener acceso a información

confiable y valiosa que a una herramienta de rendición de cuentas o que cumpla con la normatividad para la que fué expuesta.

Nuevo Modelo de Medición de los Portales de Transparencia

El modelo teórico 2006-2012 utilizado ha quedado rebasado por las características y funcionalidad de los portales de transparencia actual, no sólo sus componentes requieren una revisión sino un planteamiento integrador que permita evolucionar hacia un conjunto de ideas, principios o categorías que nos ofrezcan una comprensión más profunda, esta evolución ocurre bajo el marco del Gobierno Abierto.

Varias razones justifican la revisión del modelo. Las nuevas ideas, teorías y modelos más recientes que se han desarrollado sobre gobiernos abiertos en los últimos dos años alrededor del mundo y producto del impulso de la Alianza para el Gobierno Abierto Heckmann, D. (2011). Nam, T. (2012). Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014) obligan a repensar la transparencia y expandir el modelo donde no solo mida la transparencia sino elementos del Gobierno Abierto. En este sentido, es necesario actualizar el modelo teórico para que considere los cambios legales, el avance tecnológico y los avances de investigación científica en este campo, se ajuste a los temas actuales y pueda medir con mayor exactitud los esfuerzos de la transparencia gubernamental.

A partir de estas consideraciones como una detallada revisión de literatura y con base en la experiencia del modelo anterior – 2006-2012 – se eligieron cinco componentes que integran el modelo: obligaciones legales, datos abiertos, colaboración, co-producción y arreglos institucionales (Ver figura 2) y se explican a continuación.

Figura 2.



Fuente: Elaboración propia.

Obligaciones Legales

Las obligaciones legales se relaciona con las políticas públicas, leyes, programas y lineamientos que cada país - entidad o municipio - tengan sobre el Gobierno Abierto y que podrá cumplir o no, como punto de partida tanto para evaluar la relación con dichas políticas como para medir su interacción. La mayoría de las investigaciones que vinculan al Gobierno Abierto con la transparencia, el acceso abierto o la rendición de cuentas consideran las obligaciones legales como una parte fundamental para la evaluación (Agusti, 2011; Cucciniello *et. al.* 2015; Da Cruz, *et. al.* 2015).

En el caso de México, la medición de transparencia siempre ha ocurrido a partir de las obligaciones legales para determinar que tan transparentes son los estados o municipios. Cejudo *et. Al.* (2011) describe el modelo de diagnóstico de transparencia partiendo de las leyes de transparencia y acceso a la información. Quintanilla (2012) define la e-transparencia que se origina de los cambios legales, y ya Prieto Santos y Priego (2005) en su primera evaluación de portales de transparencia mexicanos consideraban a este componente como una variable importante que debería medirse.

Para esta investigación, ya que la actual Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) en su artículo 70 coloca las obligaciones de transparencia comunes, este componente resulta imprescindible. No obstante, solo se consideraron algunos elementos de éste artículo, por considerar más importante equilibrar la investigación con los siguientes elementos – Cucciniello *et. Al.* (2015) Quintanilla (2012).

Datos Abiertos

A partir del taller de Gobierno Abierto en el 2007 (Open Government Working Group, 2007), los datos abiertos gubernamentales se han convertido en la herramienta más eficaz para liberar datos de gobierno (Cerrillo-i-Martinez, A. (2012). Se han realizado investigaciones tanto para alentar la publicación de estos datos como para medir su impacto en el Gobierno Abierto (Kalampokis, *et. Al.* (2011). Más recientemente los estudios se han enfocado a identificar los retos o debilidades (Solar, *et. Al.* 2013) como a construir catálogos de datos que permitan su difusión de manera ordenada (Susha *et. al.* 2014; Lourenco, 2015)

Por ello se incluye este nuevo componente para la medición, buscando evaluar el avance de los portales de transparencia gubernamental mexi-

canos en esta dirección. Para ello, se ha considerado tanto el estándar Internacional que son las categorías del Open Government Working Group, 2007 con el cumplimiento de los ocho principios de los datos, tales como: calidad de los datos, buscador, posibilidad de reuso, organización de la información, granularidad, pertinencia, comparabilidad, tiempo o actualización; además de integrar elementos que se puedan medir del decreto de Datos Abiertos de México y dos variables más: una el sistema de búsqueda y administración de la información y la otra es la evaluación de tecnologías móviles para difundir la información y repositorios de nube para almacenarla que técnicamente se considera importante para impulsar la apertura de datos y la rendición de cuentas.

Colaboración

A partir del concepto de Web 2.0 que vincula la interacción con la tecnología, la colaboración gobierno-ciudadano se ha vuelto más estrecha. Además de que es un pilar del Gobierno Abierto; no obstante, la colaboración ha sido difícil para los gobiernos impulsarla (Bhaksar, 2007). No obstante, existe investigación tanto hacia la colaboración para impulsar mejor información en los sitios web gubernamentales (Sandoval-Almazán et. Al (2011) como hacia creación de valor público (Luna-Reyes et.al (2016). Este componente mide la colaboración vertical, partiendo desde la óptica de Tapscott y Williams (2006) hasta el concepto de colaboración de colaboración horizontal con el gobierno electrónico (Chun, et. Al.(2012), Sandoval y Gil-García (2012) donde se impulsa la participación ciudadana o de los usuarios de información para mejorar la calidad de la información, los sistemas de información y las políticas de Gobierno Abierto.

Co-producción

Otro pilar del Gobierno Abierto es la producción conjunta gobierno –ciudadanos (Subbiah y Ibrahim(2011) Este componente evalúa las herramientas, aplicaciones y programas que impulsen la producción conjunta - ciudadanos y servidores públicos - de los datos, registros o archivos gubernamentales(Skuta et.al 2014). Enfocado en crear prosumidores de información, así como evaluar la calidad y cantidad de retroalimentación que es una forma de colaboración horizontal. Además de evaluar los procesos de rendición de cuentas que tengan los servidores públicos, las dependencias gubernamentales y el seguimiento de las penalizaciones (Newsom y Dickey (2013).

Arreglos Instituciones

Otro elemento para entender los cambios organizaciones en el gobierno producto del impacto de las tecnologías fueron los arreglos institucionales (Gil-García, 2012), tanto a nivel México (Luna-Reyes et. Al (2008) como a nivel Internacional (Gil-García et. Al (2014). El componente de arreglos institucionales tiene como objetivo medir tanto los costos de información, los procesos internos en los cuales circula la información, así como la normatividad explícita e implícita para impulsar la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y los datos abiertos. Este componente explora tanto las relaciones de poder que puedan obstaculizar el proceso de apertura, como intenta medir la capacidad presentar los datos y la información en un portal web. (Saarenpää [2003], Arzberger et al. [2004], Koch and Bernroider (2009)).

Estos componentes conformaron el cuestionario para la medición de Gobierno Abierto en los portales estatales. El componente de arreglos institucionales y el componente de Obligaciones legales se fusionaron en uno solo por tener muchas coincidencias, ya que ambos observan el marco legal, normatividad institucional y reglamentos internos, incluido el decreto de datos abiertos.

El nuevo modelo implementado: un Análisis de Resultados 2015 - 2016

En esta sección se reúnen los resultados de la implementación de este Nuevo modelo de análisis, considerando elementos del Gobierno Abierto en los dos últimos años. En cuanto a los resultados generales la tabla 2 muestra una comparación entre los resultados de 2015 y 2016 respecto a la ubicación de los estados en su lugar en el ranking. A partir de ella se puede observar una gran movilidad en todos los estados, tanto ganando lugares como perdiendo posiciones. En las siguientes secciones se explica el comparativo detallado de cada componente.

Aunque la movilidad no quiere decir que tengan un mal desempeño, sino que otros portales hicieron más cambios o corrigieron sus errores en comparación con la evaluación del año anterior y por ello modifica su posición en el ranking. Esta posición es relativa ya que puede cambiar en cualquier momento del año, nuestro estudio solo refleja un momento determinado - en este caso cuando se levantó la información en Marzo 2015 y Marzo 2016.

Tabla 2.

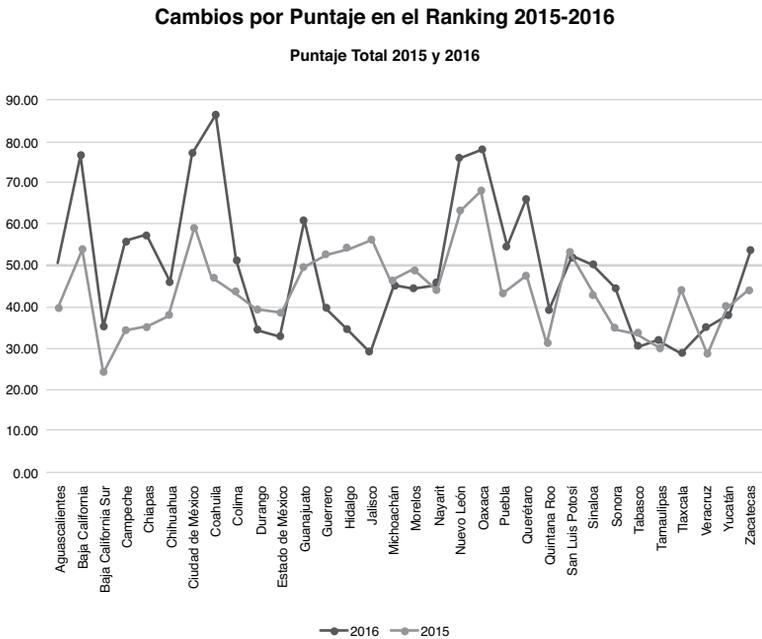
Movimiento de Posiciones Ranking Transparencia (2015-2016)							
Estado	Ranking 2016	Ranking 2015	Dif.	Estado	Ranking 2016	Ranking 2015	Dif.
Chiapas	8	27	19	Tamaulipas	29	28	-1
Campeche	9	26	17	Colima	13	11	-2
San Luis Potosí	12	29	17	Nayarit	18	16	-2
Querétaro	6	19	13	Tlaxcala	32	30	-2
Ciudad de México	3	15	12	Nuevo León	5	2	-3
Zacatecas	11	20	9	Michoacán	17	13	-4
Yucatán	23	31	8	Estado de México	28	24	-4
Puebla	10	17	7	Durango	27	22	-5
Aguascalientes	14	21	7	Tabasco	30	25	-5
Chihuahua	16	23	7	Sinaloa	15	7	-8
Baja California Sur	25	32	7	Morelos	20	10	-10
Coahuila	1	3	2	Quintana Roo	22	12	-10
Baja California	4	6	2	Veracruz	24	14	-10
Guajuato	7	9	2	Guerrero	21	8	-13
Oaxaca	2	1	-1	Hidalgo	26	5	-21
Sonora	19	18	-1	Jalisco	31	4	-27

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se observa que catorce estados ascendieron su posición en el ranking. Siendo los casos más representativos: Chiapas, que ascendió 19 posiciones, San Luis Potosí y Campeche

que ganaron 17 y 16 lugares respectivamente, la figura 3 demuestra ésta movilidad. En contraste, los estados que sufrieron un descenso con respecto al ranking de 2015, se encuentran el caso de Jalisco que cayó 27 posiciones; Hidalgo pierde 21 y Guerrero 14 posiciones abajo. En la misma tabla se observa que en los resultados obtenidos en el 2016, ningún estado se mantuvo en la posición original que ocupó durante el 2015. Por lo tanto, sería relevante estudiar con mayor profundidad aquellos estados que sufrieron cambios radicales sobre todo investigar las acciones en cada uno de los componentes y donde existe el mayor cambio.

Figura 3.

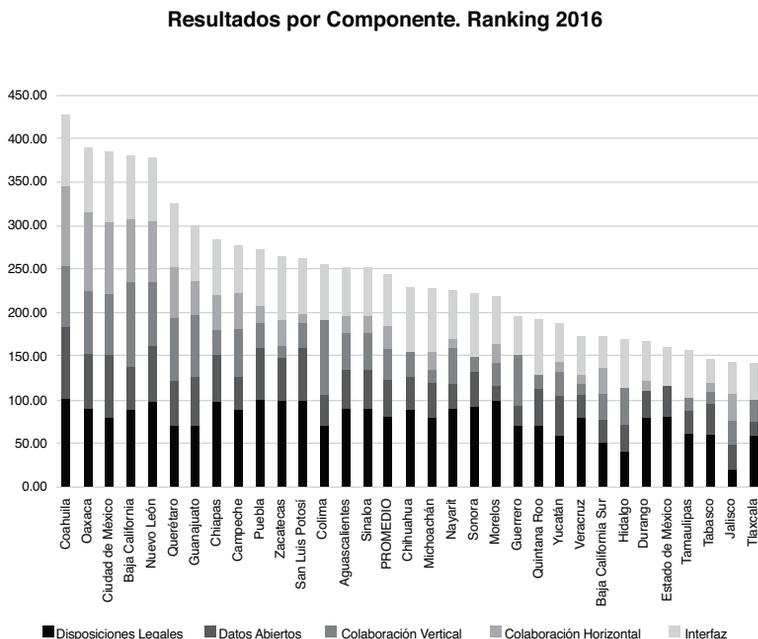


Fuente: Elaboración propia.

Resultados por componente

La ubicación en la tabla general es el producto de la suma de los cinco componentes que integran el Ranking. En esta sección se hace un análisis de cada uno de ellos y del comportamiento de los portales de transparencia estatales para tener una visión más detallada sobre su evolución en 2016 con respecto al 2015. La figura 4 describe los resultados en materia de puntaje de todos los componentes en su conjunto, ordenados por cada uno de los estados, comenzando por el primer lugar Coahuila y el último lugar Tlaxcala.

Figura 4.



Fuente: Elaboración propia.

De la figura 4 se desprende que de los portales de transparencia analizados, la posición de las entidades que se encuentran en los primeros lugares cuentan con componentes equilibrados; es decir, que obtienen casi el mismo promedio en todos sus componentes: disposiciones legales; datos abiertos; colaboración vertical y colaboración horizontal, así como en interfaz. En cambio, en los últimos lugares puede verse la disparidad en los estados de Tabasco, Jalisco y Tlaxcala, donde algún componente tiene menor valor (ver datos abiertos en Tlaxcala) o mayor peso (Ver disposiciones legales en Tabasco) en comparación con el resto de los componentes. Esta disparidad puede tener un impacto directo en su ubicación en el ranking.

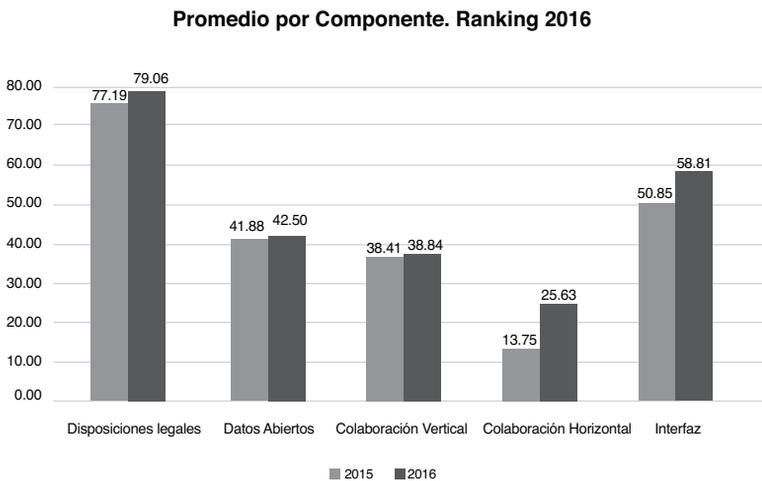
Otra forma de analizar la gráfica 2, es a partir del promedio (que se encuentra señalado después de Sinaloa), el cual muestra las ponderaciones de cada uno de los componentes de acuerdo a los resultados obtenidos. Puede verse ahí un equilibrio en cada componente, no obstante, los portales estatales de transparencia que se encuentran por arriba del promedio - a la izquierda de la gráfica - demuestran que la mayoría de los estados cumplen con los ítems establecidos en cada componente aún por encima del

promedio. Un caso que debe considerarse es la colaboración vertical (color amarillo) , aunque tiene un promedio muy bajo, la tabla muestra que hay muchos estados que están incluso por debajo del promedio y muy pocos por arriba de él. Por ello es preciso prestar atención a este componente y analizar con mayor detalle las causas que influyen en este resultado.

Específicamente analizando cada componente, se pueden observar los datos obtenidos en la gráfica número 3. Como siempre el índice de cumplimiento es mayor en el componente de disposiciones legales, que aumentó dos puntos en comparación con el 2015. En cambio, el componente de colaboración horizontal permanece en el último lugar de todos los componentes, no obstante, en el 2016 tiene un incremento de cumplimiento mucho mayor 25.63 puntos en promedio, en comparación con los 13.75 puntos promedio obtenidos en el 2015. Destaca el aumento en el componente de interfaz, pasando de 50.85 puntos promedio a 58.81 puntos en este año.

Los componentes del modelo permiten generar el puntaje total del ranking para cada una de las entidades analizadas; no obstante, no todos los componentes tienen los mismos resultados, para el caso de 2016 se puede observar que las disposiciones legales obtuvieron 79.06 seguido de Interfaz (58.81) conforman la mayor parte de los aspectos con los que cuentan los portales.

Gráfica 3.



Fuente: Elaboración propia.

Disposiciones legales

El componente de disposiciones legales, contempla los aspectos normativos formales que contienen los portales, respecto de la información mínima que deben presentar los sujetos obligados, las variables consideradas en este componente son:

Los resultados de este componente pueden verse en la tabla 4, donde se observa que siete estados (22%) cumplen con menos de 60 puntos de esta evaluación. Normalmente, este componente es el que tiene mayor porcentaje de aciertos debido a que los gobiernos estatales le otorgan mayor importancia al cumplimiento de la ley. Con base en los datos obtenidos podemos observar que en este componente se alcanzó un promedio de 79.06%, el más alto puntaje de todos los componentes. De estos, 20 portales de los 32 (62.5%) quedaron por arriba del promedio y solo ocho entidades cumplieron con el 100% de la puntuación (Coahuila, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Chiapas, Sinaloa, Zacatecas y Morelos), siendo este componente el único donde más de una entidad obtuvo toda la puntuación.

Datos abiertos

El componente de datos abiertos, se relaciona con el uso, calidad, diseño, accesibilidad, colaboración y explotación de la información por parte de los ciudadanos, relacionada con la función pública. Lo anterior con miras a acercar el gobierno a los gobernados, creando esquemas de participación y colaboración proactiva.

Este componente resultó ser uno de los más dinámicos en comparación con el año 2015, que fué la primera vez que se evaluó.) el momento donde se pueden observar las actividades concretas que los gobiernos han implementado en sus portales para dar cumplimiento al decreto de datos abiertos publicado el 19 de Febrero del 2015. La tabla número 5 muestra los resultados obtenidos por estado, que son bastante desiguales. Mientras el estado que obtuvo mayor puntaje logra 84 puntos, la mitad de las entidades tienen 40 puntos.

Se observa que el promedio de este componente es de 42.50, por lo que dieciséis de los estados (50%) lo superan y el resto queda por debajo del promedio. En el caso de Coahuila y Baja California son quienes presentan los mejores resultados, mientras que en el caso de Tlaxcala obtiene un

puntaje más bajo con relación a los otros estados (16 puntos). La Gráfica número 5, muestra el descenso en el cumplimiento de este componente, partiendo del portal con mayor cumplimiento- Coahuila - hasta Tlaxcala y Morelos con el menor número de puntos obtenidos. Por otra parte se debe considerar qué estados no superan el promedio, se encuentran muy cerca de él con 40 puntos: Sinaloa, Guerrero, Colima, Tabasco, Yucatán.

Colaboración Vertical .- En este componente el promedio es de 38.41, colocando a 17 de las 32 entidades (el 53.12%) por encima del promedio, encabezando la lista de este componente Oaxaca, Nuevo León e Hidalgo, en coincidencia con la posición del Ranking general.

Componente de Interfaz.- Nuevamente Coahuila y ciudad de México quedan entre los portales con mejor diseño y visibilidad. A comparación del 2015, este componente obtuvo 58.81 puntos, esto es 8 puntos más que el año anterior, lo que significa que se ha puesto mayor atención a este tema por parte de los estados. Destaca el hecho que más de la mitad se encuentran por debajo del promedio en este componente, lo cual indica que son pocos los interesados en mostrar una cara simple y sencilla para los ciudadanos. El caso de Yucatán se encuentra en último lugar en este componente aunque está por arriba del último lugar del ranking, su sitio web requiere numerosas adecuaciones para ser funcional en materia de transparencia y Gobierno Abierto.

Con base en la información de 2015, se puede observar que el promedio se encuentra en 50.85, donde el 59.37% de los estados se encuentran por arriba del promedio, donde destacan Puebla y Sonora, seguidos de Oaxaca, Nuevo León, Coahuila, Jalisco, Hidalgo, Guanajuato, Veracruz, Distrito Federal y Estado de México quienes coinciden con un porcentaje de 63.63. Sin embargo, el 40.62% restante que se ubica por debajo del promedio, donde Aguascalientes con 27.27%, Baja California Sur 18.18% y Yucatán 9.09% son quienes obtuvieron las últimas posiciones en este componente.

Conclusiones

Este capítulo reporta un primer ejercicio para probar la efectividad del modelo; por los resultados obtenidos se puede apreciar que la movilidad del 100% de los estados de un año a otro, el modelo ha sido eficiente para impulsar la competitividad. Por otro lado, el modelo ha logrado medir los datos abiertos e incluirlos en un conjunto de datos que permita apreciar

integralmente el fenómeno de madurez de los portales de Gobierno Abierto en los portales de transparencia mexicanos.

En suma, lo que puede desprenderse al analizar los componentes anteriores es que se trata de una integración heterogénea, ya que todos los componentes tienen resultados diferentes dependiendo en qué son más fuertes, unos en información, otros en cumplimiento de las normas y otros más en varios elementos de forma simultánea como los primeros lugares. Es evidente que cualquier modelo teórico es perfectible y que difícilmente puede abstraer toda la realidad, en este caso del Gobierno Abierto, sin embargo, éste modelo es un avance en esa dirección que espero pueda impulsar investigaciones futuras sobre el tema.

Referencias bibliográficas

- Agustí, C.-M. (2011). The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation. *Government Information Quarterly*, 28(2), 188–199. En línea: <http://tinyurl.com/hmutwlv>
- A. Saarenpää, “A Legal Framework for e-Government,” *Electronic Government: Proceedings of the 2nd [IFIP WG 8.5] International Conference, EGOV 2003*, vol. 2739. Prague, Czech Republic, pp. 377–384, 2003.
- Cerrillo-i-Martinez, A. (2012). Icts’ Contribution to Enhancing Government Transparency. *Arbor-Ciencia Pensamiento Y Cultura*, 188, 707–724.
- Cejudo, G., Lopez Ayllon, S., & Cazarez, A. (2011). Diagnóstico de la Transparencia en México: lecciones de la Métrica de Transparencia 2010. *Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. Mexico City, México: INAI. En línea: <http://tinyurl.com/hug8wlr>
- Cucciniello, M., Bellè, N., Nasi, G., & Valotti, G. (2015). Assessing Public Preferences and the Level of Transparency in Government Using an Exploratory Approach. *Social Science Computer Review*, 33(5), 571–586. <http://doi.org/10.1177/0894439314560849>
- Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & de Sousa, L. (2015). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, (July), 1–28. <http://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2000), Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, 4 de diciembre, México.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2002a), Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006, 22 de abril, México
- Foro Internacional (2010), “Transparencia y apertura informativa del Poder Legislativo”, Memorias en Colección Cuadernos de Transparencia, núm. 18, Colombia.

- Gil-Garcia, J. R. (2012). Towards a smart State? Inter-agency collaboration, information integration, and beyond. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 17, 269–280. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3233/IP-2012-000287>
- Gil-Garcia, J. R., Rentería, C., & Luna-Reyes, L. F. (2014). Enacting Collaborative Electronic Government: Empirical Evidence and Lessons for Developing Countries. *Proceedings of the 47th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-47)*. Waikoloa Village, Hawaii.
- Heckmann, D. (2011). Open Government - Retooling Democracy for the 21st Century. Proceedings of the 44th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-44). Kauai, Hawaii USA: IEEE Computer Society Conference Publishing Services. Retrieved from <http://doi.ieee-computersociety.org/10.1109/HICSS.2011.334>
- J., M. A. (2009). Understanding Modern Transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255. En línea: <http://tinyurl.com/j9rd6dx>
- Kalampokis, E., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2011). Open Government Data: A Stage Model. In M. Janssen, H. J. Scholl, M. A. Wimmer, & Y. Tan (Eds.), *Electronic Government: Proceedings of the 10th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2011* (Vol. 6846, pp. 235–246). Delft, The Netherlands: Springer Berlin Heidelberg. En línea: <http://tinyurl.com/zlms97e>
- López Ayllon S. (2005) Medir la transparencia un imperativo. *Política Digital* Núm. 26. octubre-noviembre.
- Lourenço, R. P. (2015). Open Government Portals Assessment: A Transparency for Accountability Perspective. *Government Information Quarterly*, 8074, 62–74. Retrieved from http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-40358-3_6
- Luna-Reyes, L. F., Gil-Garcia, J. R., & Estrada-Marroquin, M. (2008). The Impact of Institutions on Interorganizational IT Projects in the Mexican Federal Government. *International Journal of Electronic Government Research*, 4, 27–42.
- Newsom, G., & Dickey, L. (2013). *Citizenville: How to Take the Town Square Digital and Reinvent Government* (1st ed.). Westminster, London: The Penguin Press HC.

- Nam, T. (2012). Citizens' attitudes toward Open Government and Government 2.0. *International Review of Administrative Sciences*, 78, 346–368. <http://doi.org/Doi.10.1177/0020852312438783>
- Open Government Working Group. (2007). 8 Principles of Open Government Data - OpenGovData.org. 8 Principles of Open Government Data. Recuperado 26 de febrero de 2013, a partir de <http://www.opengovdata.org/home/8principles>
- P. Arzberger, P. Schroeder, A. Beaulieu, G. Bowker, K. Casey, L. Laaksonen, D. Moorman, P. Uhler, and P. Wouters, "An International Framework to Promote Access to Data," *Science (80-.)*, vol. 303, no. 5665, pp. 1777–1778, 2004.
- Prieto Santos, M. A., Ramos Priego, M. A. (2005). Tecnologías de Información y la Nueva Gestión Pública: Portales de Gobierno Estatales para promover la Transparencia. Tesis Licenciatura. Administración de Empresas. Departamento de Administración de Empresas, Escuela de Negocios, Universidad de las Américas Puebla. Diciembre.
- Quintanilla Mendoza, G. (2012). E-transparencia y E-rendición de cuentas en los sitios web mexicanos. *Espacios Públicos*, 15(34), 95–119. En línea: <http://tinyurl.com/gudcmga>
- S. Koch and E. Bernroider, "Aligning ICT and Legal Frameworks in Austria's e-bureaucracy: From Mainframe to the Internet," in *ICT and innovation in the public sector: European studies in the making of e-government*, F. Contini and G. F. Lanzara, Eds. New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 147–173.
- Sandoval Almazán, R. (2013). *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. (1s ed.). Mexico City, México: INAP.
- Solar, M., Daniels, F., López, R., & Meijueiro, L. (2013). Identifying Weaknesses for Latin American Open Data Implementation in Public Agencies. In *7th International Conference on Methodologies, Technologies and Tools Enabling e-Government (MeTTeG 2013)* (pp. 219–228). Vigo, Spain.
- Susha, I., Zuiderwijk, a., Janssen, M., & Gronlund, a. (2014). Benchmarks for Evaluating the Progress of Open Data Adoption: Usage, Limitations, and Lessons Learned. *Social Science Computer Review*, 33(5), 613–630. <http://doi.org/10.1177/0894439314560852>

- Subbiah, A., & Ibrahim, O. (2011). E-government towards service co-creation of value. *African Journal of Business Management*, 5, 9401–9411.
- Szkuta, K., Pizzicannella, R., & Osimo, D. (2014). Collaborative approaches to public sector innovation: A scoping study. *Telecommunications Policy*, 38, 558–567. <http://doi.org/10.1016/j.telpol.2014.04.002>
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). The Negative Effects of Open Government Data - Investigating the Dark Side of Open Data. In *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 147–152). New York, NY, USA: ACM. <http://doi.org/10.1145/2612733.2612761>

CAPÍTULO IV

Transparencia y contraloría social en la generación del Gobierno Abierto en el ámbito subnacional

María Gabriela Martínez Tiburcio

Introducción

El concepto de Gobierno Abierto (“*open government*”) se ha convertido en un elemento muy recurrente dentro del discurso gubernamental, y ha sido considerado un fenómeno novedoso y controversial por la trascendencia e impacto que éste tiene en las actividades gubernamentales, democráticas y políticas. Por otro lado, la participación ciudadana en las últimas décadas ha ocupado un lugar central dentro de la gestión y las políticas públicas, tanto que es un componente básico de la gobernanza, y un elemento relevante dentro de la rendición de cuentas.

Sin embargo, el tipo y alcance de la participación ciudadana (relación vinculante) en cualquiera de sus funciones (decidir, vigilar, controlar, etc.) es afectada por la calidad y cantidad de información a la que tiene acceso la ciudadanía. Por lo tanto, la transparencia es un elemento que influye de manera directa (positiva o negativa) en la participación de los ciudadanos y, como consecuencia, determina los alcances que dicha participación pueda tener en cualquiera de sus tipos y formas, así como en su capacidad de vinculación entre gobierno y sociedad.

Considerando lo antes expuesto, la presente investigación pretende responder al siguiente cuestionamiento: ¿la transparencia y la contraloría social pueden contribuir a la generación de un Gobierno Abierto? Con la intención de atender esta interrogante, el documento se integra por los siguientes apartados. En el primero se expone la presente introducción; en el segundo se desarrolla un marco teórico que expone elementos teóricos

relevantes sobre Gobierno Abierto, contraloría social y transparencia, destacando las características que la información pública debe cumplir bajo el contexto de Gobierno Abierto y, en específico, en los portales electrónicos.

El tercer apartado, describe de manera muy general la situación que guardan las entidades federativas mexicanas en transparencia, en particular con respecto a las obligaciones de transparencia que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece para los gobiernos de los estados. Este apartado se integra de tres secciones: primero se desarrollan los antecedentes que se tienen sobre transparencia y Gobierno Abierto; después se describe la metodología utilizada para el estudio, y finalmente, se exponen los hallazgos encontrados. Y para concluir, se exponen algunas reflexiones respecto a los aportes que la transparencia y la contraloría social podrían brindar al Gobierno Abierto.

Elementos conceptuales del Gobierno Abierto a la contraloría ciudadana

El surgimiento del Gobierno Abierto, de acuerdo con Sandoval (2015) data desde el siglo XVI en Suecia cuando los datos gubernamentales fueron hechos públicos como un derecho constitucional; posteriormente a finales de los cincuenta en Estados Unidos se empieza a demandar un acceso abierto a la información pública, y en Reino Unido a finales de los setentas se comienza a hacer referencia al Gobierno Abierto por cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público (Ramírez Alujas, 2012; Sandoval, 2015). Para el año 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya establecía una noción sobre Gobierno Abierto, pero es en 2009 en Estados Unidos con la declaración de Barak Obama (Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto) que este concepto logra tener un impacto mayor.

De acuerdo con la definición de la OCDE (2006), el Gobierno Abierto: *“se refiere a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad en los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades”* (Ramírez-Alujas, 2012: 17).

Sandoval (2015: 214) establece que *“el Gobierno Abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos”*.

En este sentido, esta última definición comprende el uso de tecnologías de información de información como el medio a través del cual los datos gubernamentales pasan a ser públicos. Considerando que esta investigación se centrará en verificar que se cumpla lo estipulado en la Ley General de Transparencia por parte de los gobierno de los estados mexicanos, se considera esta última como la más adecuada.

Por otra parte, diversos académicos y de acuerdo con la declaración de Obama (2009), el Gobierno Abierto se sustenta en tres pilares: transparencia, participación y colaboración. El pilar de la transparencia establece que el gobierno debe proporcionar información sobre lo que está haciendo, sus planes, fuentes de datos; con lo que promueve la rendición de cuentas de la gestión hacia los ciudadanos y un permanente control social. En el caso de participación, promueve el derecho de la ciudadanía a participar en las distintas etapas o procesos de los asuntos públicos. En cuanto a colaboración, en ésta se compromete e involucra a los ciudadanos y organizaciones sociales y privadas para que trabajen conjuntamente con el gobierno para resolver problemas públicos (Ramírez-Alujas, 2012: 19).

Las estrategias del Gobierno Abierto se han concretado en dos ejes: por un lado, la apertura de datos públicos (*open data*) que supone: publicar información del ámbito público, que promueve la innovación usando datos públicos, y la publicación proactiva de datos relevantes y de interés sobre gestión presupuestaria; y por el otro lado, la apertura de procesos y el uso de redes sociales, así como plataformas para la participación ciudadana (Ramírez-Alujas, 2012: 20). Cabe mencionar, que el Gobierno Abierto y el gobierno electrónico no son lo mismo, éste último se refiere al uso y aplicación de las tecnologías de información y comunicación (TIC's) a los procedimientos y servicios públicos desde una perspectiva instrumental, mientras que el Gobierno Abierto opera en una dimensión más amplia, que si bien se apoya en las TIC's, aspira a una transformación paradigmática (forma y fondo) en apertura, participación y colaboración más allá de lo estatal (Calderón, 2012: 28; Ramírez-Alujas, 2012: 20).

Veljković *et al.*, (2014: 279) establece que los elementos centrales de las iniciativas de Gobierno Abierto, pueden resumirse en una apertura de información del sector público permitiéndole el acceso a ciudadanos y empresarios de modo uniforme (datos abiertos); así como en la apertura de procesos y operaciones gubernamentales (transparencia gubernamental); explicando a los ciudadanos las decisiones y acciones, actuando sobre las exigencias esperadas en las actividades y aceptando la responsabilidad por el incumplimiento (rendición de cuentas); además de hacer intervenir a los ciudadanos en la toma de decisiones (participación); y estableciendo la coo-

peración entre los diferentes niveles de gobierno, entre el gobierno y las instituciones privadas y entre el gobierno y los ciudadanos (colaboración).

Cabe mencionar que los datos abiertos son datos gubernamentales de interés público que están disponibles sin ninguna restricción y que son de fácil acceso y sencillamente encontrados. Estos datos incluyen datos de transporte, agua, territorio, informes, reportes, fotografías y demás información de importancia pública (Veljković *et al.*, 2014: 280)

Wijnhoven *et al.*, (2014: 31) establecen que el Gobierno Abierto tiene cuatro metas respecto a la participación: a) Innovación ciudadana e ideas novedosas que pudieran contribuir a mejorar los resultados de la gestión pública. b) el aprovisionamiento ciudadano que se apunta al apoyo de los ciudadanos en tareas diarias públicas administrativas; c) la democracia colaborativa que va amarrado a iniciativas de procesos de decisiones políticas, y d) apoyo electoral, que combina el dominio político con bajos niveles de innovación, pues se pueden reconocer interacciones y comunicaciones digitales entre los políticos y sus electores con el propósito de recibir apoyo y desarrollar vínculos más fuertes entre ellos.

En México, la contraloría social es un mecanismo de participación ciudadana que tiene presencia en todo el país y es ampliamente conocido por los mexicanos, con respecto a otro tipo de participación, pues lleva en la práctica más de dos décadas (Hevia, 2006; Martínez, 2012). En el siguiente apartado se explica un poco más sobre este tipo de participación considerando que puede ser crucial para la generación y consolidación del Gobierno Abierto.

El ejercicio de la contraloría social en México

La crisis democrática ha orillado a los ciudadanos a buscar otras formas de participación ciudadana, más allá de la esfera electoral; de igual manera, el gobierno también busca legitimarse y alcanzar mejores niveles de gobernanza, por tal motivo busca establecer mecanismos de participación ciudadana en diferentes procesos de la acción pública, incluyendo la rendición de cuentas, éste es el caso de la Contraloría social.

La contraloría social es un mecanismo a través del cual los ciudadanos, organizados o no, participan en actividades de control, vigilancia y evaluación [que pueden considerarse acciones de rendición de cuentas] sobre los programas y acciones gubernamentales (Hevia, 2006). La contraloría social

constituye un tipo de rendición de cuentas denominada diagonal o transversal, pues son los ciudadanos los que efectúan las acciones de vigilancia y control, pero las llevan a cabo mediante mecanismos que son diseñados y promovidos por el propio Estado (Isunza, 2006).

Dentro de las funciones y actividades que llevan a cabo los contralores ciudadanos, se pueden señalar las siguientes (Martínez, 2012):

- a) Llevar el registro, control e integración de información sobre las obras, acciones, programas y servicios (por ejemplo: llenado de formatos).
- b) Observar y vigilar que se respeten los lineamientos de operación.
- c) Orientar a los ciudadanos y beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones.
- d) Observar y vigilar las condiciones de las instalaciones y de la forma de atención y prestación del servicio (calidad del material o servicio).
- e) Recabar y/o realizar el seguimiento de las quejas y denuncias realizadas por los ciudadanos y beneficiarios.
- f) Reportar las irregularidades encontradas ante la autoridad correspondiente.
- g) Realizar las acciones necesarias para que se proceda legalmente contra alguna persona o servidor público, por ejemplo: denuncias, querellas, etc.
- h) Aplicar encuestas de evaluación.
- i) Realizar propuestas de mejora en general del servicio, obra o programa.

Sin embargo, una efectiva participación ciudadana en el ámbito gubernamental se encuentra determinada por tres elementos fundamentales (Hernández, 2012: 52): primero, la disponibilidad de la información completa y oportuna; segundo, el fortalecimiento de los espacios e instancias de participación; y finalmente, la generación de estrategias que permitan formar y consolidar un ciudadano cívicamente de tal manera que comprenda el poder que tiene la participación y asuma la corresponsabilidad en la formu-

lación y ejecución de las políticas públicas, y en la evaluación de éstas, lo que podríamos entender como empoderamiento ciudadano.

En este sentido, Fox (2015) señala que, para la contraloría social la información es un insumo básico pero que requiere ser percibida como susceptible de procesamiento, es decir, que el ciudadano pueda contar con información que le permita realizar sus funciones como controlador y vigilante, así como poder identificar o comparar la calidad de los servicios que está recibiendo (evaluar). La información podrá ser útil, si ésta se realiza mediante una transparencia focalizada, pues de esta manera se ayudará a identificar la información que permitirá redistribuir poder (empoderar a los ciudadanos), y que será útil para las partes interesadas (*stakeholders*) a favor de la rendición de cuentas, así como también que se utilicen los canales de difusión adecuados para motivar a la acción colectiva, fortalecer aliados y debilitar intereses particulares (Fox, 2015).

Sin embargo, en lo que respecta a la contraloría social, se tiene que los hallazgos obtenidos por diversos estudios, referente a que la participación ciudadana informada pudiera mejorar el desempeño del sector público [especialmente si ésta refuerza el funcionamiento de las instituciones de vigilancia pública], es insuficiente, esto significa que no tiene impacto la información (Fox, 2015: 348). Sino más bien, se debe a que el monitoreo de abajo hacia arriba como el que realiza la contraloría social, no tiene dientes (poderes), y/o no es vinculante con dependencias que si los tiene (dientes); además, los programas que son sujetos a control social, a menudo, son capturados por las élites políticas o son utilizados por el gobierno con fines más de legitimación que de rendición de cuentas (Fox, 2015; Hevia, 2006). Estos últimos factores pudieran resumirse en un atributo que debería tener la contraloría social: la autonomía, pues mientras no se cumpla con esta condición no se podrá contar con participación ciudadana efectiva en la rendición de cuentas (Cunill, 2007; Martínez, 2012).

Entre los distintos factores que pueden influir en el funcionamiento de la contraloría social, se encuentra: la transparencia, pues constituye una condición necesaria para que pueda llevarse a cabo la participación de los ciudadanos y para que se puedan ejercer los distintos poderes; además constituye una condición de la formación democrática de opinión pública (Cunill, 2007, 2006). Atendiendo a esta última sugerencia y considerando la estrecha relación que tiene la contraloría social con la transparencia, en el siguiente apartado se abordan elementos básicos de la transparencia, y cómo ésta se vincula con el Gobierno Abierto

La transparencia como instrumento de control social

La transparencia es un elemento fundamental para el desarrollo de la democracia en nuestro país, porque actúa como un mecanismo de control y freno de los políticos hacia el uso de los recursos públicos. Aguilar (2012: 13) establece que “la transparencia es una práctica o instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones”. Por su parte, Vergara (2012: 17), define la transparencia como “el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite, la información existente sobre un asunto público”. Considerando las definiciones anteriores, la transparencia es entendida como el mecanismo a través del cual las organizaciones públicas ponen a disposición de cualquier ciudadano información y hace público sus procesos de toma de decisiones.

En general, se puede mencionar algunos beneficios que la transparencia trae para los ciudadanos (Fox y Haight, 2007: 30-31): i) Si los ciudadanos están informados de las decisiones que toman sus gobernantes y de cómo utilizan los recursos públicos, podrán tener la oportunidad de vigilar y supervisar el ejercicio del poder durante el proceso y no “a posteriori”; ii) contribuye a la participación democrática con una ciudadanía bien y correctamente informada; iii) se podrán orientar estrategias de cambio reformistas desde adentro y desde afuera del Estado; iv) se promueve el bien público, con el que se contribuye a resolver problemas individuales. De este modo, para el caso de la contraloría social, la transparencia constituye la herramienta básica en la que podrían apoyarse los ciudadanos para vigilar, controlar y evaluar la gestión pública.

La transparencia es entonces un recurso primordial para que la ciudadanía pueda influir directamente sobre la administración y las políticas públicas, pues en caso, de no contar con mecanismos explícitos de participación ciudadana, con el solo acceso a información los ciudadanos podría influir en la gestión pública, en procesos de formación de opinión pública, debate y movilización social. Pero en caso de que se contará con mecanismos de participación ciudadana pero sin acceso a información, dicha participación no podría constituir un recurso de influencia (Cunill, 2006; 25). De igual manera, la transparencia se considera un ingrediente crucial del Gobierno Abierto, pues a mayor transparencia significa una mejor gobernanza, más eficiencia y legitimidad. Entonces, la transparencia de un gobierno es un medio para lograr un gobierno responsable que mide y realiza un seguimiento de los resultados de sus acciones y toma responsabilidad por los resultados (Veljković *et al.*, 2014: 280).

Sin embargo, es importante destacar la diferencia entre información que contribuye a una transparencia efectiva y de aquella que es una simple revelación de información que podría ocultar asuntos importantes, frustrando los esfuerzos ciudadanos de encontrar lo que ellos requieren (Harrison y Sayogo, 2014: 515). En este caso, se retoma a Heald (2006) quien sugiere distinguir entre una serie de variaciones en el tema de transparencia, estableciendo ciertas categorías. El autor realiza una diferencia entre un *evento orientado a la transparencia*, que se centra en la divulgación en puntos en el tiempo o estados que son “visibles externamente, y - al menos en principio - medibles” y el *proceso de transparencia*, el cual que puede llegar a ser politizado, puede dañar la eficacia organizacional, y provocar una conducta defensiva.

También distingue entre lo que llama transparencia nominal, en el que los indicadores proporcionan valoraciones de la transparencia, y la transparencia efectiva, lo que requiere una serie de componentes, uno de los cuales es la publicación “disciplinada” de la información, que consiste en una cobertura amplia y el establecimiento de una jerarquía muy bien diseñada respecto a documentos e informes, así como también contar con una audiencia pública capaz de consumir y entender la información que se otorga a través de la transparencia, sugiriendo la importancia de la participación (Harrison y Sayogo, 2014: 515).

Con base en lo expuesto, para el caso de la contraloría social y del Gobierno Abierto, la transparencia tendría que asegurar que la información es bien conocida, es fácilmente accesible, abierta a todos y usable por todos (Veljković et al., 2014: 280). Aunque en la última condición, si se retoma lo sugerido por Heald (2006) sobre el tipo de audiencia pública que utilizará la información, serán entonces las capacidades y habilidades del ciudadano las que determinarán en última instancia dicha utilidad de la transparencia.

¿Pero cómo se lleva a cabo la transparencia? Los medios de la transparencia, son tres (Cunill, 2006; 34): leyes de acceso a la información, canales de transparencia, y políticas de información. Las leyes de acceso a la información, son instrumentos jurídicos que otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal (Ackerman, 2008: 20). Los canales de transparencia son mecanismos que buscan hacer más transparentes los procesos de toma de decisiones, es decir, constituyen procedimientos que pueden estar al alcance de cualquier ciudadano y que toca aspectos críticos de la gestión pública; y por último, las políticas de información, que se han desarrollado en distintos asuntos críticos como es el caso del presupuesto o

de transparencia sobre el gasto público, o las relacionadas con el gobierno electrónico, entre otras (Cunill, 2006: 38-40).

Por lo tanto, conocer e identificar los distintos instrumentos a través de los cuales la transparencia puede ser efectuada, permitirá analizar y establecer qué tipo de transparencia se tiene, e incluso evaluar si los medios disponibles (jurídicos, técnicos, administrativos, organizacionales, etc.) son los idóneos y suficientes para alcanzar una transparencia efectiva (en términos de Heald), y una participación ciudadana que permita la colaboración entre ésta y el gobierno. A continuación, se exponen las características que debe cumplir la información pública centrada en el Gobierno Abierto.

Características de la información pública en el Gobierno Abierto

En el contexto del Gobierno Abierto y en su literatura se han identificado características claves que debe tener la información pública (Lourenço, 2015: 2-4; Veljković et al., 2014: 280-281), éstas se pueden resumir en las siguientes:

- La calidad de los datos en términos de exactitud, consistencia y de oportunidad [*timeliness*] (Lee & Kwak, 2011: 496).
- Otra característica consiste en que los ciudadanos deben tener acceso a información que es obligatoria legalmente y que debe estar autorizada de manera completa, esto es que sea totalmente revelada, de tal manera que no se encuentre en riesgo su comprensibilidad y no se oculten datos relevantes [*completeness*].
- El acceso y la visibilidad de los datos (información), lo que constituye que los datos deben ser accesibles a todos por igual, sin indicar el propósito de la consulta.
- La usabilidad, que en el caso de la transparencia gubernamental a través de la página web, comprende dos atributos: por un lado, la facilidad con la que los usuarios pueden acceder a la información y navegar en el portal web; y por el otro, la interactividad, que comprende aspectos técnicos de diseño del sitio Web.
- La comprensibilidad, lo que constituye que los usuarios pueden entender e interpretar apropiadamente la información brindada.

- Valor y utilidad de la información, esto es que las dependencias públicas deberán identificar aquellos datos de alto valor, alto impacto y relevantes que pueden generar más beneficios sociales y económicos mediante su uso activo y de la innovación, por ejemplo información relevante con propósito de rendición de cuentas.
- Granularidad, esto es el nivel de detalle en el que la información está disponible, de tal manera que éstos sean tomados de su fuente original y no de manera agregada o modificada.
- Comparabilidad, que la información disponible puede ser comparada entre distintas entidades públicas y/o en diferentes periodos de tiempo.

De acuerdo con Lourenço (2015: 1), una de las iniciativas emblemáticas que los programas de Gobierno Abierto han llevado a cabo en los últimos años, son los portales de datos [sitios Web], los cuales pueden tener distintas denominaciones desde portales de información pública, de transparencia hasta datos abiertos.⁶ Algunos de los estudios efectuados en la materia en gobierno subnacionales se han concentrado en el análisis de dichos portales (Sandoval, 2009, 2010 y 2014⁷).

En este sentido, retomando los aspectos claves que deben poseer la información entorno al Gobierno Abierto, así como los requerimientos que deben cumplir los portales orientados a este fin, se mencionan los siguientes (Lourenço, 2015: 5):

- i. Contemplar mecanismos para asegurar la calidad de los datos procesados por agencias externas e independientes, y asociar los resultados de dichos procesos de revisión con cada conjunto de datos publicados.
- ii. Deben presentar una lista maestra que incluya: todas las fuentes de bases de datos gubernamentales relevantes (entidades de creación), así como todas las entidades responsables de proveer datos relacionados; todos los elementos informativos relacionados con la rendición de cuentas que se esperan se revelarán; y por todos los periodos de tiempos que deberán ser cubiertos.

⁶ Como es el caso del portal de la Ciudad de México: <http://datosabiertos.df.gob.mx/> consultado el 1/07/2015.

⁷ Para mayor información de estos estudios, consultar: <http://rodrigosandoval.mx/gobierno-abierto/> consultado el 20/06/2015

- iii. Los portales deberán proveer metadatos para cada base de datos, en los que se incluyan al menos la identificación del autor y las entidades sujetas, artículos informativos y el periodo de tiempo que cubre.
- iv. Deben ofrecer un mecanismo para identificar claramente y distinguir bases de datos relacionadas con la rendición de cuentas.
- v. Deben proporcionar búsqueda libre, los mecanismos de búsqueda y navegación encaminadas a proporcionar ayuda a los usuarios para encontrar conjuntos de datos complementarios requeridos y relacionados.
- vi. Brindar una descripción clara y simple acerca de los conceptos asociados con los datos que se dan a conocer.
- vii. Proporcionar información que permita evaluar el retraso en el suministro de información.
- viii. Proveer mecanismos que permita a los usuarios sugerir datos valiosos que no están disponibles.
- ix. Otorgar mecanismos que permitan a los usuarios expresar alguna medida del valor o utilidad de los datos revelados.
- x. Proporcionar, para cada conjunto de datos, una indicación de su nivel de granularidad (unidad de análisis).

Transparencia para los niveles subnacionales

La transparencia en México inició en 2002 con la publicación de las primeras leyes de transparencia y acceso a la información: en el ámbito federal la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG); y en el ámbito estatal, Jalisco y Sinaloa fueron las primeras entidades federativas en contar con una Ley de este tipo. El resto de las entidades federativas, continuaron con la publicación de sus leyes, logrando que para el año 2005 más del 87% de los estados contarán con esta ley, y fue en 2007 cuando todas las entidades federativas contaron con marcos jurídicos en transparencia y acceso a la información pública, e incluso algunos estados también contaban con legislación en materia de protección de datos personales en posesión de entes públicos (IFAI, 2012).

No obstante, diversos estudios realizados por distintos sectores: académico, organizaciones de la sociedad civil y de los órganos garantes como el Instituto Federal de Acceso a la Información, demostraron que la legislación era diversa y desigual, lo que provocaba que el derecho de acceso a la información y a la transparencia se llevarán en la práctica de manera ineficiente y asimétrica en muchos estados subnacionales mexicanos (Martínez y Valencia, 2015). Por esta situación, se realizaron reformas al artículo 6 constitucional, y a la LFTAIPG; pero es hasta el año 2014 a partir de la última reforma constitucional que se plantea una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), orientada a garantizar a cualquier persona el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información en cualquier lugar del país (acceso equitativo a información), y sujetar a todos los órdenes de gobierno a lo previsto a esta Ley con fin de lograr una adecuada armonización y homogeneidad en su aplicación a nivel nacional (Martínez y Valencia, 2015).

Por otra parte, en septiembre 2011 se lanza una iniciativa denominada Alianza para el Gobierno Abierto, cuyos principios rectores se orientaban a que los gobiernos rindan cuentas, sean transparentes, promuevan la participación ciudadana, utilicen las tecnologías e innovación para mejorar la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. De 8 países que firmaron en 2011, actualmente se cuenta con 64 países, entre ellos México. En 2013, México tomó la Co-Presidencia de esta alianza junto Indonesia; y en 2014 se publica el Plan de Acción 2013-2015 México, en donde se establecen los objetivos y líneas de acción ⁸. Este compromiso, impactará en la gestión gubernamental tanto en el ámbito federal como estatal, y por ello la pertinencia de efectuar este estudio.

Metodología de aplicación

Considerando que los últimos preceptos legales sobre transparencia, específicamente la LGTAIP, comprende los elementos que permitirán alcanzar el Gobierno Abierto en México, y también establece las bases mínimas que deben tener las leyes de transparencia en las entidades federativas mexicanas, y con lo que se pretende hacer homogéneo el derecho de acceso a la información. Para fines de este estudio se tomó como base esta ley para verificar si los gobiernos estatales están cumpliendo con las disposiciones establecidas respecto a transparencia y Gobierno Abierto.

⁸ Información obtenida del sitio web: <http://www.opengovpartnership.org/es/countries> consultado el 30/05/2015

Con base en lo antes expuesto, se revisa lo estipulado en el artículo 60, en donde se establece la obligación para los sujetos obligados (en este caso el poder ejecutivo de los estados) de poner a disposición de los particulares la información que señala el título quinto (obligaciones de transparencia) en los sitios de internet. Otro elemento que deben tener los portales electrónicos de internet es un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública, y este último deberá tener un buscador (artículo 64). Se verificó que los portales electrónicos tuvieran información referente a los temas, documentos y políticas que se enumeran en el artículo 70 (Obligaciones de transparencia comunes para todos los sujetos obligados) y en el artículo 71 (Que establece las obligaciones de transparencia específicas del poder ejecutivo de las entidades federativas). En general se establecieron 49 elementos a revisar, para un mayor detalle de la lista de temas se recomienda consultar el Anexo 1 (ver al final del documento), y los artículos de la LGTAIP que se mencionaron.

La forma en que se llevó a cabo esta revisión, consistió en visitar los portales electrónicos de cada uno de los gobiernos de los estados, y se le puso 1 si contaba con dicha característica o un 0 si no se tenía. Posteriormente se identificaron los elementos que menos se habían encontrado en el total de las entidades federativas, y que se relacionan de manera más directa con la rendición de cuentas, considerando la utilidad que esta información tendrá para los ciudadanos que realizan actividades de control, vigilancia y evaluación, pues en este estudio se analiza la relación de la transparencia con la contraloría social, y de éstas con el gobierno. El periodo de la revisión se realizó en los días 11, 12 y 13 del mes de marzo de 2017⁹, con la finalidad de revisar si los gobiernos estatales están cumpliendo y adecuando los sitios web de transparencia a lo estipulado en dicha ley.

Hallazgos

En el estudio realizado, se encontró que solo dos de las entidades federativas (Distrito Federal 49 y Jalisco 47) cumplen con el mayor número de elementos que se utilizaron para este estudio (49 obligaciones). Pero tres estados no logran cubrir con el 50% de las obligaciones que establece la Ley (LGTAIP), estos son: Tlaxcala y Guerrero. Por lo tanto, en promedio los estados tienen publicado en sus portales electrónicos 35 de los temas que establecen los artículos: 60, 64, 70 y 71 (LGTAIP). [Ver gráfica 1].

⁹ Cabe mencionar que un primer ejercicio de esta naturaleza se realizó en Julio de 2015, pero para fines de este libro, se realizó una actualización en cuanto al cumplimiento con la LGTAIP con la finalidad de presentar datos más actuales.

Por otra parte, también se pudo identificar los asuntos o temas de los que no se publican información, en la mayor parte de los gobiernos de los estados; pues no se encontró esa información en sus portales electrónicos. El tema que solo en 6 entidades federativas se encontró publicado en sus sitios web, fue: las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención.

Dos temas que fueron publicados por 8 entidades federativas (25% del total de los estados) es el que se refiere a las donaciones hechas a terceros en dinero o en especie, y el listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de la sanción y la disposición. Y solo 9 entidades federativas publicaron el listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben; así como lo referente a evaluaciones y encuestas a programas financiados con recursos públicos.

Cuatro elementos o temas no fueron cubiertos por más del 65% de las entidades federativas, pues solo 11 de éstas ofrecen información en sus sitios web, estos son:

- 1) La información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinan, en los sistemas habilitados para tal fin.
- 2) Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio.
- 3) Las actas y resoluciones del Comité de transparencia de los sujetos obligados
- 4) Condonaciones o la cancelación de los créditos fiscales, así como los montos respectivos de éstos y toda la información referente al contribuyente que fue beneficiado de éstos.

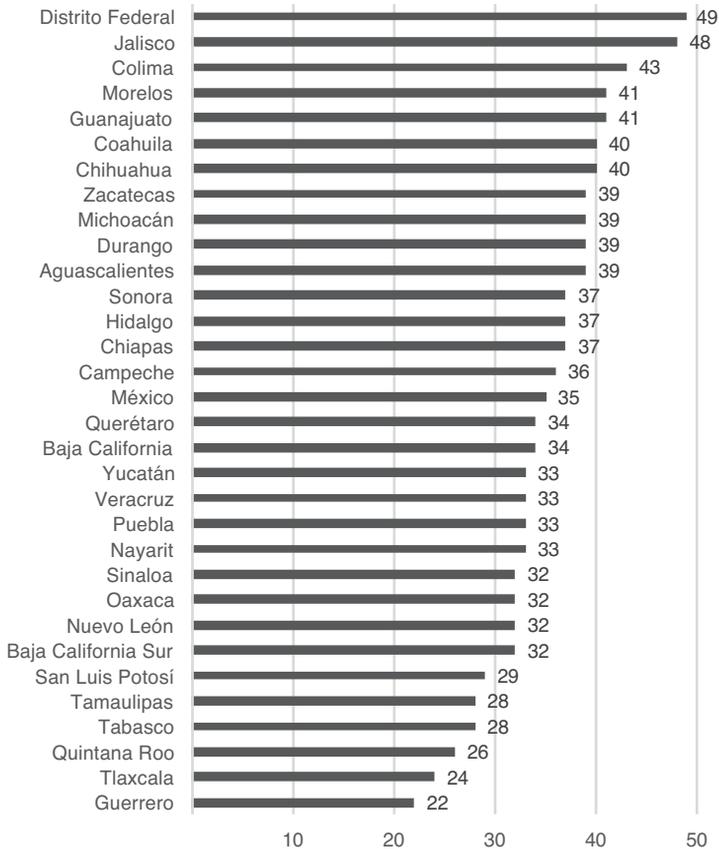
Otros temas que no han sido atendidos por las entidades federativas son: convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y la publicación de sus resultados (solo 12 estados cumplen al menos en forma con este tema), y actas de sesiones de consejos consultivos (13 entidades federativas cumplen con él).

Si relacionamos estos temas que no se encuentran publicados por más del 70% de las entidades federativas, con las actividades que efectúan los ciudadanos que participan en la contraloría social, pues se puede

observar que todavía se presentan limitaciones a la información a la que pueden acceder dichos ciudadanos e incluso algunos son determinantes para sus funciones y para medir sus alcances, entre las que se pueden mencionar: el listado de servidores públicos con sanciones administrativas, las evaluaciones y encuestas realizadas a programas, las resoluciones del comité de transparencia, y las recomendaciones emitidas por los órganos públicos mexicanos u organismos internacionales garantes de los derechos humanos.

Gráfica 1

No. Elementos con los que cumple en sus sitios web según la LGTAIP



Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en los distintos sitios web de los gobiernos estatales en transparencia.

Lo anterior, nos indica que la transparencia focalizada, aquella que distribuye poder a los contralores ciudadanos, solo se tiene en menos del 30% de las entidades federativas. Por otro lado, la información que puede serle útil para desarrollar las actividades como contralores ciudadanos, así como para poder comparar la calidad de los servicios que recibe con respecto a otros (información sobre evaluaciones y encuestas), tampoco se tiene en dos terceras partes de los estados; derivado de lo antes expuesto, es probable que estas condiciones puedan inhibir la participación de ciudadanos en este tipo de mecanismos.

Es importante señalar que el estudio es descriptivo y exploratorio, pues se limita a revisar los portales electrónicos, por lo que no se realizó una verificación más cualitativa y detallada respecto a la calidad, oportunidad y actualización de la información (atributos), pues requiere una investigación más amplia y profunda que escapa al objetivo de esta investigación. Otra limitación de este estudio, es que los hallazgos se restringen al periodo de tiempo en el que éste se desarrolló, por lo que es probable que los portales electrónicos en un futuro inmediato pudieran modificarse, ya que los gobiernos estatales pudieran estar trabajando en las adecuaciones solicitadas por la reciente ley de transparencia, pero en el momento de la revisión no estaba publicado

Conclusiones

La contraloría ciudadana al ser un tipo de participación, constituye un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden colaborar con el Estado en actividades de control, vigilancia y evaluación. Además, dependiendo del momento en el que se produce la participación ciudadana (en el diseño, implementación o evaluación de la acción pública), la contraloría social puede contribuir con mejoras o con rendición de cuentas. Por tanto, en este primer orden de ideas, la contraloría social contribuye al Gobierno Abierto, tanto en el pilar de la participación como en el de colaboración.

Sin embargo, como se ha señalado en párrafos previos, la aportación que éste tipo de participación ciudadana puede tener en el gobierno, estará determinado por la cantidad, calidad y utilidad de la información a la que se tiene acceso para llevar a cabo sus funciones de control y vigilancia. En este sentido, la transparencia constituye el medio por el cual los ciudadanos podrán tener información. Con la Ley General de Transparencia se garantiza un mínimo común en el derecho al acceso a la información, al establecer

el cumplimiento de las mismas obligaciones a todos los gobiernos de las entidades federativas (equidad).

Pero, para el caso específico de las entidades federativas mexicanas, a partir del análisis de sus portales electrónicos, verificando el cumplimiento con lo estipulado por la Ley General de transparencia, se tiene que alrededor del 35% de los estados cumplen con menos del promedio de los temas que deben publicar en sus portales; esto significa que no cuenta con una Transparencia Efectiva (en términos de Heald, 2006) pues su información todavía no puede considerarse completa ni uniforme, más bien se tiene información limitada en lo que corresponde al tipo de información que podría ser útil para los ciudadanos que lleven a cabo funciones de vigilancia, control y evaluación.

En resumen, se puede concluir que los esfuerzos realizados en las entidades federativas mexicanas sobre transparencia, en el caso de sus sitios web; no son lo suficiente para consolidar el Gobierno Abierto. En este sentido, los aportes que tanto la contraloría social como la transparencia puedan realizar al Gobierno Abierto, en este momento están limitados.

Por otra parte, en primera instancia se requieren fortalecer a cada uno de estos elementos en su diseño institucional. En el caso específico de la contraloría social sería a través de mejorar su diseño institucional, a través de consolidar su autonomía, así como las facultades que tendrán los ciudadanos, y el ejercicio de sus poderes (vinculante con otros mecanismos de rendición de cuentas); y para el caso de la transparencia, es indispensable cumplir con los preceptos que el Gobierno Abierto exige respecto a los datos abiertos, accesibilidad, disponibilidad, calidad, actualización, vigencia, y la granularidad (nivel de detalle) de la información orientada a la rendición de cuentas, esto es cumplir con lo que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la información. Por consiguiente, la contraloría social y la transparencia, si son elementos que de manera conjunta contribuyen al Gobierno Abierto, pero actualmente en las entidades federativas mexicanas (en la mayoría de ellas [70%]) tiene escaso o nulo impacto.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E. (2005), *Leyes de acceso a la información en el Mundo*, Cuadernos de transparencia, IFAI, México
- Ackerman, John M., (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI editores, México.
- Aguilar, José A. (2012), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de transparencia, IFAI, México.
- Calderón, C. (2012), “Por qué un Gobierno Abierto”, en Concha, G. y Naser, A. (Editores) *El desafío hacia el gobierno en la hora de la igualdad*, CEPAL, Naciones Unidas.
- Campos, E. y Corojan A. (2011), *Estado del Arte del Gobierno Abierto: Promesas y Expectativas, La Promesa del Gobierno Abierto*, pp.119-186, consultado en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>, 5 mayo de 2015.
- Cunill, Nuria, (2006), “La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?”. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (8), 22-44, Chile.
- Cunill, Nuria, (2007), “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Proyecto de Protección de Programas Sociales*, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Harrison, T. M., y Sayogo, D. S. (2014), “Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study”, *Governmente Information Quarterly*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002>
- Heald, David (2006), “Varieties of transparency” citado por Harrison, T. M., y Sayogo, D. S. (2014), “Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study”, *Governmente Information Quarterly*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002>
- Hernández, P. (2012), “Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia”, Concha, G. y Naser, A. (Editores) *El desafío hacia el gobierno en la hora de la igualdad*, CEPAL, Naciones Unidas.

- Isunza, E. (2006), "Para analizar los procesos de Democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas" en Isunza, E., & Olvera, A. (Coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. CIESAS. Universidad Veracruzana, México
- Fox, Jonathan (2015). "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" en *World Development*, Vol. 72, Elsevier, pp. 346-361.
- _____ y Haight, Libby (2007), "Las reformas a favor de la Transparencia: Teoría y práctica", en Fox Jonathan, Haight Libby, Hofbauer Helena, Sánchez Tania (Coordinadores) *Derecho a Saber Balance y perspectivas cívicas*, (pp.29-66), FUNDAR, México.
- Hevia, Felipe (2006), *La Contraloría Social Mexicana: la participación ciudadana para la rendición de cuentas*, CIESAS, UV, México.
- Lourenço, R. P. (2015), "An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability", *Government Information Quarterly*, vol. 27, núm. 4, Amsterdam, Holanda: Elsevier. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.006>
- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012), "An open government maturity model for social media-based public engagement", *Government Information Quarterly*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001>
- Martínez, María Gabriela (2012), "La contraloría social como elemento de la rendición de cuentas en la administración pública estatal", *Tesis que para obtener el grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- _____ y Valencia, Omar (2015), "La transparencia y el intercambio político. El caso de la iniciativa de ley general de transparencia y acceso a la información pública", en Aguilar, Carlos (Coordinador), *Intercambio Político, Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*, UAM, México
- Obama, Barack (2009), "Memorandum on Transparency and Open Government" (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/de-fault/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

OCDE (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*. INAP – MAP, Madrid.

Ramírez-Alujas, A. (2012), “Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?”, *Más Poder Local. Especial. Redes sociales y Gobernanza*, N° 12, Agosto, pp. 14-22. <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>

Sandoval-Almazan, Rodrigo (2015). “Gobierno Abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual”, *Revista Convergencia de Ciencias Sociales*, Num. 68 Mayo-Agosto Pags 203-227 ISSN 1405-1435 En línea: <http://rconvergencia.uaemex.mx/index.php/convergencia/article/view/2958>

Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., y Stoimenov, L. (2014), “Benchmarking open government: an open data perspective”, *Government Information Quarterly*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.011>

Vergara, Rodolfo (2005), *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia IFAI, México.

Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., y Kuhn, J. (2014), “Open government objectives and participation motivations”, *Government Information Quarterly*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2014.10.002>

CAPÍTULO V

Discurso presidencial y corrupción en México. Una aproximación desde el Análisis Crítico del Discurso¹⁰

*Carlos Enrique Ahuactzin Martínez
Jorge Luis Castillo Durán
Bárbara Torres Romero*

Introducción

Este capítulo analiza el discurso institucional sobre la corrupción en México, con base en las declaraciones presidenciales del periodo 2012-2016 y las iniciativas emprendidas para reducir los actos de corrupción de los servidores públicos. Con base en los aportes del Análisis Crítico del Discurso y la Comunicación Política, se da cuenta de los recursos discursivos del Ejecutivo Federal para focalizar la corrupción como un problema que limita el desarrollo democrático de México. Los hallazgos revelan la configuración de los discursos que legitimaron la creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y el fortalecimiento del estado de derecho.

La legitimación de las políticas requiere una base discursiva que permita el reconocimiento de los problemas y sus soluciones ante la ciudadanía. La corrupción, como problema social y político, ha tenido un tratamiento en los estados democráticos desde la planeación de políticas hasta la acción legal y penal, con el objetivo de reducir sus efectos en los procesos institucionales, así como en el fortalecimiento de la vida democrática. Incluso, se considera que la democracia contribuye a controlar los niveles de corrupción (Boehm, 2015). En el caso de México, esta relación democracia/corrupción ha sido incorporada desde las políticas emprendidas por el presidente Enrique Peña Nieto (EPN), bajo el enfoque del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, como puede verse en la firma del Pacto por México.

¹⁰ Este trabajo es producto del proyecto de investigación "Política y lenguaje (2). Persuasión, legitimidad y discurso mediático en México", VIEP-BUAP.

Sin embargo, un reto importante ha sido la institucionalización del “combate” a la corrupción. Para ello, se creó una Fiscalía especializada en el tema, con autonomía y reglas que otorgan facultades para presentar denuncias a los órganos internos de control en las instituciones gubernamentales. Se trata de una reforma en la materia, para hacer frente a este problema en el sistema político mexicano.

En cuanto a la construcción del discurso de la corrupción en México, se considera que la participación del Ejecutivo Federal condensa el posicionamiento institucional con respecto a los “actos de corrupción” de los servidores públicos, de tal modo que la implementación de acciones para combatir el problema requiere de la configuración de diversas situaciones comunicativas en las cuales la legitimación de las medidas institucionales forman parte de la construcción de la política y su posterior ejercicio como acción de gobierno.

Los avances en el Análisis Crítico del Discurso (ACD) (Chilton, [1997] 2000; Fairclough y Fairclough, 2012 y 2013; van Dijk, 2015; Wilson, 2015; Wodak y Meyer, 2012) han demostrado la pertinencia de profundizar en los discursos institucionales y en los mecanismos de legitimación, que acompañan a los procesos políticos. Bajo este enfoque, se propone indagar en las estrategias discursivas que han permitido la configuración del discurso presidencial sobre la corrupción, reconociendo la preponderancia del modelo democrático como un marco de comprensión del ejercicio de las políticas y las acciones gubernamentales.

La pregunta que ha guiado la investigación ha sido: ¿cómo se ha construido la representación de la corrupción en el marco de los discursos del Ejecutivo Federal? La evidencia empírica recabada durante el periodo 2012-2016 revela las líneas discursivas que han operado en el proceso de legitimación del “combate a la corrupción”, desde un enfoque institucional, con sus limitaciones en términos de la inclusión de la iniciativa ciudadana.

Perspectiva teórica para el análisis del discurso

Las acciones de gobierno, en su implementación y desarrollo, a menudo requieren ser difundidas en los medios impresos, electrónicos y digitales para el conocimiento de la ciudadanía. Pero no sólo se trata de un proceso comunicativo para dar a conocer las políticas y programas gubernamentales, sino también de establecer un proceso paulatino de legitimación y construcción de un sistema de creencias que pueda sistematizar los recursos de control y dominación del poder. En este proceso, las instituciones públicas

participan de la mediatización de los discursos políticos de sus dirigentes, en el contexto de la sociedad de la información. La agenda gubernamental, mediante sus discursos, configura los tópicos que se vuelven prioritarios para una gestión pública determinada. Por tanto, los discursos establecen una base comunicativa en la cual el lenguaje es usado para crear relaciones de control, identidad y legitimación.

El reconocimiento del lenguaje en la formación de las instituciones y las acciones derivadas de la implementación de medidas regulatorias ha generado un espectro de análisis para los estudios del discurso. En esta perspectiva, el discurso es concebido como un elemento constitutivo de las instituciones (Mayr, 2015, p. 23945/32915). Esta condición constructora del lenguaje en las relaciones entre las instituciones y los individuos que participan en ella hace comprensible la noción de una “realidad social” que permite la regulación de la vida pública. En efecto,

[...] se asigna al discurso un rol importante en la formación de la realidad, creando patrones de comprensión, los cuales la gente aplica en las prácticas sociales. Asimismo, las instituciones –sus miembros y otras personas con quienes ellos interactúan (por ejemplo, el público)- están siendo construidas y reconstruidas en prácticas sociales (Mayr, 2015, p. 23954-23963).¹¹

El discurso institucional, bajo esa concepción, no sólo comunica sino sobre todo articula una configuración de la realidad y le otorga soporte a las instituciones y sus actores, en el ejercicio de las decisiones, como ocurre con las políticas gubernamentales.

Una mirada transversal de la construcción del discurso gubernamental, como la que se propone, debe responder a la necesidad de explicar cómo en la implementación de una política, por ejemplo, se han articulado los “participantes”, el “proceso” y la “circunstancia”. Estos elementos en el ACD son reconocidos mediante el “análisis de la transitividad”, en tanto que “provee un sistema de fuentes [de información] para referir a las entidades en el mundo y, crucialmente, la manera en que estas interactúan con o en relación a otras” (Hart, 2014, p. 460/4341)¹². La perspectiva funcionalista propone, para establecer estas relaciones, la consideración de la cláusula como la unidad de análisis a partir de la cual se configura el discurso (Ver Tabla 1).

¹¹ En el original: “[...] assigns discourse an important role in shaping reality, creating patterns of understanding, which people then apply in social practices. Accordingly, institutions – their members and others with whom they interact (e.g., the public) – are being constructed and reconstructed in discourse practices” (Mayr, 2015, p. 23954-23963).

¹² En el original: “provides a system of resources for referring to entities in the world and, crucially, the way that they interact with or relate to one another” (Hart, 2014, p. 460/4341).

Tabla 1.

Estructura de la cláusula canónica en los tres niveles de realización				
Lexicogramática	Grupo nominal	Grupo verbal	Grupo nominal	Grupo adverbial
Semántica	Participante 1	Proceso	Participante 2	Circunstancia
Funcional	Sujeto	Locutor finito	Complemento	Adjunto

Fuente: Hart (2014).

Como puede notarse en la Tabla 1, el eje semántico y el eje funcional son complementarios, si se reconoce que, en algunas unidades de medida del discurso como la cláusula, se pueden identificar las relaciones de los grupos nominales con los grupos verbales y adverbiales, que participan tanto de la configuración del proceso como de la circunstancia. Esto permite identificar las características de la situación comunicativa en que acontece el discurso institucional.

Bajo este enfoque, incluso puede pensarse que “el poder político, ahora estrechamente ligado a las fuerzas de la producción económica global, usa los discursos de la publicidad, el *marketing* y el *branding* para implantar su hegemonía persuadiendo al público a aceptar su ideología”¹³ (Scollon, 2008, p. 70/4374). La globalización y el pensamiento liberal en las democracias contemporáneas han ofrecido un lenguaje particular, que justifica y legitima acciones políticas con base en la libertad, la democracia y la civilidad. Sin embargo, debe reconocerse que “líderes de Estado de nuestro tiempo repiten una y otra vez palabras que sugieren que el gobierno es el campeón de la democracia”¹⁴ (Farrelly, 2015, p. 1/138). Se trata de un uso sistemático del discurso político, con recursos argumentativos y retóricos, que permite que los gobiernos, instituciones y líderes configuren un estado de creencias, sobre las cuales se practica el ejercicio del poder. De este modo, puede considerarse que los discursos gubernamentales cumplen una doble función: comunican las acciones de gobierno y legitiman la ideología que sirve de base a dichas decisiones.

¹³ En el original: “Political power, now so closely allied to the forces of globalizing economic production, uses the discourses of advertising, marketing, and branding to achieve its hegemony by persuading the public to acquiesce in its ideology” (Scollon, 2008, p. 70/4374).

¹⁴ En el original: “State leaders of our time repeat again and again words which suggest that government is the champion of democracy” (Farrelly, 2015, p. 1/138).

Con base en las funciones comunicativas de los discursos gubernamentales, acción y legitimación, se abre un espacio de construcción del discurso institucional que no está exento del problema de la articulación entre “el texto”, “las acciones” y “el momento particular” de la emisión del discurso gubernamental (Scollon, 2008, pp. 505/4374). Se trata de un problema que considera el ACD en relación al tiempo real de construcción y difusión de los discursos, es decir, la “situación comunicativa” en la cual los actores políticos y los receptores establecen una relación particular en función de unos tópicos específicos de la agenda pública y unas estrategias discursivas para dar cauce a la acción de gobierno.

Si se considera la acción como una unidad de análisis (Scollon, 2008), el ACD puede asimilar el estudio del discurso gubernamental en su modalidad de configuración de una “política” en su representación discursiva, en la que la situación comunicativa se vuelve preponderante para la comprensión e interpretación de los mensajes institucionales. Para el presente estudio, la focalización del discurso gubernamental requiere el reconocimiento de la “acción de gobierno”, como un eje articulador de los tópicos y las estrategias discursivas en la comunicación de una política institucional, que requiere también la configuración de un marco de legitimación para su implementación. Por tanto, es necesario formular la pregunta: ¿cómo se configura una política gubernamental en el discurso de los actores institucionales? Para ello, se considera el enfoque del ACD, en su modalidad del análisis del discurso público (Scollon, 2008), que contempla la construcción de la política pública, en el proceso de institucionalización de los asuntos públicos.

Contexto político e institucional para el análisis

Si bien el concepto tiene su origen en la antigua Grecia para identificar las conductas fuera de la norma o *inmorales*, de parte de los ciudadanos respecto de su quehacer público (Ugalde, 2002, p.1), que refiere a la interacción con el ámbito público, lo que implica una distinción de los actos privados; la evolución que interesa tratar en este momento, no es la del concepto, sino la de su práctica.

Para dilucidar lo anterior, es necesario identificar como se define a la corrupción en su más amplia acepción.

En un primer momento, la corrupción es una práctica personal, algo que ocurre en la cotidianidad de los actos, con la finalidad de lograr al menos uno de los siguientes fines:

1. Obtener una ventaja respecto del resto de los participantes, en la realización de una acción.
2. Desviar o resarcir las consecuencias que pueden ser provocadas por una falta cometida.
3. Hacer uso de recursos públicos con fines privados.

Estas acciones tienen un carácter de individualidad, sin embargo sus consecuencias trascienden al ámbito de lo social. Incluso su práctica no responde a intereses individuales, sino a la conjunción de intereses de dos o más personas. La lógica de la corrupción implica la obtención de beneficios para alguien, que bien puede ser directamente aquél que realice el acto de corrupción o alguien más que esté dispuesto a remunerar, pagar o corresponder al beneficio que recibirá.

Etimológicamente la corrupción implica *alteración, descomposición, perversión*. (Terzano, nd, p.p. 1-2) En esta idea, la corrupción tiene una connotación negativa no obstante, se trate de un proceso natural en algunos casos, como la interrupción de la vida. En consecuencia, esta connotación involucra componentes de orden social, como la calificación que puede darse a algún acto que promueva o favorezca la alteración de un estado de cosas. Asimismo, la realización de la conducta no es permisible en condiciones de normalidad, sino como una situación de excepción, de exclusión, *fuera de la norma*.

La composición social de la corrupción está entonces en su práctica, en su devenir y sobre todo en la atención que puede recibir.

Atendiendo a su origen, la práctica de la corrupción es tan antigua como la civilización humana y tiene un componente económico; la obtención de beneficios. Al respecto, es necesario profundizar si la corrupción es un fenómeno que ocurre en el campo teórico de la economía o sus implicaciones trascienden a un solo campo de estudio.

De acuerdo con algunos estudios (Quintana, 2007, Ugalde 2002) la corrupción puede y debe ser estudiada desde lo político, debido a que su práctica siempre involucra como uno de sus elementos, al poder. Lo que conduce a identificar porque los actos de corrupción se encuentran asociados, casi siempre a este aspecto.

Al respecto, es pertinente identificar la composición política que posibilita la adopción de éstas prácticas. En primera instancia es necesario señalar

que lo político adquiere forma y se materializa en la figura de las instituciones, la lucha por el poder y las dinámicas de las élites en su integración para el ejercicio de gobierno, sólo se percibe a partir del establecimiento de instituciones.

En la revisión del concepto de institución formulado por alguno de los clásicos de este tema, ubicamos que Douglas North (1993) señala que "... son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico", en esta lógica, al poner en primer plano a la interacción con la finalidad de procurar el intercambio, se localiza una relación económica, mediada por lo político y lo social.

Lo anterior conduce a una idea de negociación, una especie de acuerdo que se traduce en el establecimiento de una institución, que busca promover el intercambio dinámico entre grupos humanos bajo ciertas reglas de juego, que delimitan la participación en términos aceptados por ambas partes.

Las consecuencias de estas dinámicas se traducen en acuerdos, acciones, obras, servicios, contratos, que propician la convivencia social, la mediación política está implícita.

Tradicionalmente las principales instituciones reconocidas son el Estado y la familia, la primera, escenario del ámbito público y del quehacer político; la segunda, espacio para la cotidianidad de lo privado, para el ejercicio de lo estrictamente personal.

Lorenzo Meyer (2005 p.p. 13-22) reconoce que en México, las asociaciones intermedias, aquellas que transcurren entre lo público y lo privado, han tenido una magra evolución desde la época post-revolucionaria. La forma de asociación desde lo público, léase el Estado, tuvo una cooptación en función de los intereses de los grupos de poder que permitió mantener inercias en el tiempo que llevaron a la nación mexicana al inicio del siglo XXI, a verse bajo el poder dominante de una institución política hegemónica, anquilosada, débil y con prácticas abandonadas en otros países por considerarlas parte de la pre-modernidad.

Desde lo privado, las asociaciones en México fluctuaron desde las que perseguían estrictamente el lucro como la empresa, hasta aquellas que adoptaron prácticas filantrópicas que buscaban apoyar causas sociales como educación, salud, integración social, (Newman & Mejía, 2011, p.p. 19-24) sin embargo éstas actividades tenían la intención de promover una imagen positiva del empresario en contraposición de la imagen proyectada

por los políticos, obedecían más a una forma de posicionamiento público que a la promoción de una verdadera organización social.

Sobre esta base institucional endeble, la sociedad mexicana del siglo XX al nuevo siglo, conviviendo con prácticas pre-modernas, que recurrentemente dejaban la puerta abierta a la negociación de intereses, proceso en el que los ciudadanos sólo tuvieron dos opciones; la primera fue pertenecer a alguna de las asociaciones promovidas por el estado para estar en capacidad de contar desde un empleo, hasta con el acceso a servicios de vivienda, educación y salud entre otros; la segunda opción consistió en buscar su sustento a partir de la actividad individual, lo que implicaba, al menos marginalmente, estar fuera de la institucionalidad.

En ambas formas de interacción, el Estado tiene una mayor probabilidad de incidencia en el bienestar social, por su parte el ciudadano está muy limitado y se encuentra en una situación de vulnerabilidad que lo aproxima, que no necesariamente de manera obligatoria, a incurrir en actos de corrupción, con la finalidad de obtener algunos de los beneficios que le puede otorgar la institución gubernamental, desde empleo, acceso a servicios, disminución de trámites para la realización de alguna actividad económica, entre otros.

Derivado de la revisión anterior, es posible afirmar que la institución es el aparato que permite la generación de procedimientos que contribuyen a la realización de fines deseables socialmente, sin embargo la evolución institucional en México ha marginado al ciudadano de una participación activa al interior de las instituciones y, por añadidura lo restringe de las dinámicas concernientes a las decisiones públicas.

El Estado-nación en México se consolida en la segunda mitad del siglo XX, posterior a la segunda guerra mundial con un régimen asentado en un partido hegemónico. Esta situación condujo al hecho de que los gobiernos se formaron sobre la base de una élite (Loaeza, 2010 p.p. 23-38) que surgió del caciquismo. El Estado ubica dos formas de relacionarse con sus públicos de interés. Con los grupos de poder, mantiene una relación de élites, mientras que a los ciudadanos se acerca mediante una relación infraestructural, que consiste en la realización de acciones en las comunidades que en un principio son mayoritariamente rurales y, como consecuencia de esta acción estatal, se van gradualmente transformando en urbanas.

El desarrollo urbano va dando pauta a una participación del estado de manera más selectiva, ya que con el paso del tiempo aquellas comunidades que eran rurales y que, en un principio fue necesario dotarlas de infraestructura de servicios básicos, como agua potable, alcantarillado, drenaje, ener-

gía eléctrica, etc.; una vez alcanzado cierto nivel de desarrollo, la definición de acciones se tornó más complicada y requirió la participación de expertos de distintas especialidades, lo que propició que los acuerdos sucedan en espacios de mayor confidencialidad e, incluso secrecía. Estas prácticas van configurando un ejercicio del poder con rasgos de Patrimonialismo.

El patrimonialismo parte de la idea que el gobernante tiene prioridad no sólo sobre las decisiones públicas, sino que el mismo gobierno es una extensión de las propiedades del gobernante en la idea propuesta por Max Weber (Novy, 2012). El gobernante tiene la capacidad de decidir no sólo sobre los asuntos públicos, sino que tiene el derecho a destinar y hacer uso de los recursos conforme a su criterio y priorización.

Los gobiernos son de los gobernantes, no se trata de periodos de administración, que cumplen un ciclo de seis años y entregan. Durante el periodo sexenal, los gobernantes tienen la atribución no escrita, de decidir el futuro del gobierno, las acciones importantes, pero más destacado aún, es el hecho de que pueden elegir la forma y tiempo de distribución de los bienes materiales y hasta de la forma en que se repartirán las atribuciones, recursos y la organización de las secretarías de estado mediante modificaciones a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales son aprobadas mediante decretos emitidos por el Presidente de la República.

De lo anterior se muestran los cambios que ha tenido la Administración Pública Federal en los últimos treinta años:

Tabla 1.

Cambios en el gobierno federal			
Periodo de Gobierno	Presidente	No. de Secretarías	Modificaciones
1988-1994	Carlos Salinas De Gortari	18	
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	17	-1
2000-2006	Vicente Fox Quezada	18	+1
2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	18	0
2012-2018	Enrique Peña Nieto	17	-1

Fuente: Elaboración propia, con base en datos publicados en distintos diarios nacionales durante los meses de diciembre de los años 1988, 1994, 2000, 2006 y 2012.

El periodo 1988-1994 inicia con 18 secretarías de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología, Pesca, Minas, Energía e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Contraloría General de la Federación, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo.

Durante ese periodo se presentan las siguientes modificaciones:

- a) La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se transforma en 1992 en la Secretaría de Desarrollo Social.
- b) El periodo concluye con 17 Secretarías por la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- c) En el periodo 1994-2000, se presentan las siguientes modificaciones respecto de la estructura del periodo 1988-1994,
- d) La Secretaría de Pesca se transforma a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca,
- e) La Secretaría de Minas, Energía e Industria Paraestatal (SEMIP) se transforma en la Secretaría de Energía,
- f) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) se transforma en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural,
- g) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se transforma en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,
- h) Durante el periodo 2000-2006, se presentan las siguientes modificaciones a la estructura del poder ejecutivo federal,
- i) Se crea la Secretaría de Seguridad Pública,
- j) La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) cambia su nombre por Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT),
- k) La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) cambia su nombre por Secretaría de Economía,
- l) La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural cambia su nombre por Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y
- m) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) cambia su nombre en el año 2003 por Secretaría de la Función Pública.

En el periodo 2006-2012, respecto del anterior, no se presentaron modificaciones a las dependencias del ejecutivo federal. Durante el actual sexenio de 2012-2018, la estructura orgánica ha sufrido las siguientes modificaciones:

- La Secretaría de Seguridad Pública se fusionó con la de la Función Pública, inicialmente siendo una subsecretaría de la Secretaría de

Gobernación y, posteriormente constituyen el Consejo de Seguridad Pública, dejando de ser las dos, Secretarías de Estado.

- La Secretaría de la Reforma Agraria es sustituida por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).
- Se crea la Secretaría de Cultura.

A pesar de que en la tabla 1 puede apreciarse que desde 1988 al año 2017, al parecer no ha habido demasiados cambios en la estructura de la Administración Pública Federal que es la que auxilia en sus funciones al Presidente de la República ya que el número de dependencias ha fluctuado entre 18 y 17, en realidad las modificaciones sí han sido considerables.

En los 30 años, se han presentado: Diez transformaciones o sustituciones de secretarías, tres fusiones, lo que implica la desaparición de tres secretarías, la creación de dos nuevas secretarías, una de las cuales, la de seguridad pública, ya desapareció.

Estas modificaciones en la institucionalidad de la Presidencia de la República, que es en teoría, la institución más fuerte del Estado, implican una vulnerabilidad permanente a cambios y modificaciones en función de los políticos que asumen el cargo de Presidente. Al parecer existe una constante movilidad en las funciones de la Presidencia, por lo que en apenas cinco administraciones distintas tenemos ya quince cambios a la estructura de la Administración Pública.

En la idea de que la corrupción encuentra un campo fértil en la posibilidad de negociación, que a su vez es propicia ante la débil institucionalidad, el anterior ejercicio es un claro ejemplo de que la corrupción en México, no es una cuestión que se pueda atender desde la individualidad, sino que es un proceso que se ha detonado desde lo social y se ha potencializado en las instituciones públicas. La más fuerte, el Estado no ha mostrado condiciones de estabilidad, aun cuando únicamente dos partidos políticos han ocupado esa posición durante los 30 años que se revisan en este apartado.

Es importante destacar que las instituciones no son organizaciones amorfas, con conciencia propia, son resultado de una dinámica de interacción política, operada por actores políticos, lo anterior permite recuperar el argumento de que la corrupción es un acto que realizan los individuos, sin embargo no es en su carácter personal, sino en el ámbito societal, en su interacción y en específico, en su interacción desde y con las instituciones públicas. De aquí que el análisis del discurso político es una herramienta

pertinente de aproximación a las formas que ha adoptado este fenómeno en nuestro país en la actualidad.

Algunos estudios sobre corrupción en México

El estudio de la corrupción ha tenido un enfoque predominante sobre el gobierno y las instituciones públicas. Sin embargo, la evidencia empírica revela que existe una base estructural que determina los comportamientos de los ciudadanos con respecto al poder y la impunidad (Sandoval Ballesteros, 2016). Esta concepción de la vida pública en torno a la corrupción también ha recibido un tratamiento histórico-político en los estudios previos (Estrada Rodríguez, 2013, p. 181), pues los matices que pueden encontrarse son variados: “abuso de poder, tráfico de influencias, compadrazgo, amiguismo, soborno, cohecho, mal uso de conocimientos, fraude [...]”, entre otros fenómenos asociados a la corrupción. Esta diversidad de matices ha requerido un acercamiento más focalizado desde los estudios sociales, de tal suerte que se considera que “las condiciones económicas –según el nivel de ingresos-, la cobertura educativa, la estabilidad política, el respeto a la ley e inclusive la afiliación religiosa, inciden en el grado en que la corrupción se extiende en un país” (Castañeda Rodríguez, 2016, p. 106). Al considerarse un objeto de estudio multifactorial, se han implementado metodologías diversas para profundizar en la comprensión de los comportamientos de los individuos con respecto a las prácticas de la ilegalidad, a fin de profundizar en los esquemas de interacción corrupta. Así, se ha utilizado la teoría de juego, los juegos experimentales interactivos y variantes del juego de confianza para establecer las relaciones imperantes en el ejercicio de la corrupción (Moro y Freidín, 2012).

Los enfoques en el estudio de la corrupción, además de reconocer la pluralidad de circunstancias que la producen, han generado dos visiones, una individualista y otra burocrática (Merino, 2013). Esto significa que el tratamiento que se le ha dado al problema puede tener una inclinación hacia a los sujetos que la generan o una orientación hacia las estructuras burocráticas, que promueven y sistematizan los comportamientos corruptos, por lo que se buscará acotar las reglas en el ejercicio del poder institucional, a fin de castigar a quien busque provecho propio utilizando recursos públicos. Estas visiones, como puede notarse, al colocar a los agentes de la corrupción en las consecuencias de los actos, restringe las posibilidades del estudio de la corrupción reconociendo las causas que la promueven (Merino, 2013).

En el caso mexicano, los esfuerzos por combatir la corrupción han tenido una orientación burocrática, lo que puede constatarse en la literatura previa (Márquez, 2015), con un marco legal que como herramienta y técnica de control de la administración pública ha establecido diversos mecanismos de regulación de los comportamientos de los funcionarios públicos asociados a actos de corrupción. Sin embargo, los resultados no han logrado disminuir significativamente las prácticas concebidas como hechos de corrupción, a pesar de los esfuerzos realizados desde la esfera institucional. Entre otras razones, debe considerarse que se ha seguido el tratamiento del problema desde el modelo regulatorio de 1982, correspondiente a la reforma Anti-Corrupción, hasta la fecha, momento en que se ha implementado una Comisión Anti-Corrupción (Márquez, 2015, p. 77).

Los retos que debe considerar el combate a la corrupción son las condiciones de regulación aplicables a los funcionarios públicos en articulación con órganos de control de carácter ciudadano, pues:

Al crear una agencia anti-corrupción, hay importantes lecciones que deben ser aprendidas, pero sobre todo tres: a) considerando el problema a tratar, no debería olvidarse que la corrupción tiene múltiples facetas; b) desarrollar herramientas legales y organizacionales para combatir la corrupción debería incluir a un sector específico de la sociedad; y c) los ciudadanos deberían ser incluidos en este esfuerzo. La corrupción no se elimina por crear “leyes” o “agencias”, sino por generar un importante impacto sobre las convenciones político-sociales, a fin de revertir esta práctica.¹⁵ (Márquez, 2015, p. 100)

El presente estudio propone un acercamiento a la corrupción desde el ACD, con base en las declaraciones presidenciales en México, con el propósito de responder a la pregunta: ¿cómo se ha construido la representación de la corrupción en el marco de los discursos del Ejecutivo Federal? Esta interrogante se fundamenta en la presencia de un “posicionamiento” de la voz presidencial con respecto a la corrupción, toda vez que constituye un problema social que se reconoce “estructuralmente” y que aparece en la agenda de gobierno y en los discursos emanados del Poder Ejecutivo.

¹⁵ En el original: “In creating an anti-corruption agency, there are several lessons to be learned, but three stand out: a) considering the problem to be addressed, it should not be forgotten that corruption has multiple facets, b) developing legal and organizational tools to fight corruption should be aimed for a specific sector of society; and c) citizens should be wisely involved in this effort. Corruption is not eliminated by creating “laws” and “agencies”, but by generating an important impact on the political-social conventions so as to reject this practice”. (Márquez, 2015, p. 100)

En el caso mexicano, la corrupción se concibe como un problema enraizado en la cultura política y en las acciones que se promueven desde las instituciones públicas. Por tal razón, la corrupción ha recibido un tratamiento desde la esfera de lo público.

Como refiere Herrera Pérez (2016, p. 226):

El fenómeno de la corrupción de la conducta de los agentes estatales constituye un problema grave y dañino para México, ha vuelto ineficaces los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, ha mermado la eficacia para fomentar el crecimiento económico y se ha constituido en una de las principales causas de propagación del narcotráfico, la delincuencia organizada y la inseguridad que vive actualmente nuestro país. La corrupción es un obstáculo para el desarrollo, además de un problema de ética. (Herrera Pérez, 2016, p. 226)

En este contexto, el combate a la corrupción requiere un esfuerzo institucional mayor y la incorporación de iniciativas ciudadanas para su implementación y control. El discurso presidencial, en el periodo 2012-2016 registra esta preocupación, sin embargo, como podrá verse en los resultados de la investigación los retos y compromisos por enfrentar todavía constituyen una agenda en construcción.

La respuesta institucional. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC)

En la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se incorporó una meta correspondiente a lograr un México en Paz, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la seguridad pública, el sistema de justicia penal, la seguridad nacional, protección civil y prevención de desastres, el federalismo articulado, la defensa exterior y seguridad interior, los derechos humanos y la rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Desde el nivel federal, las instituciones constituyen un marco regulatorio del ejercicio de gobierno y sus capacidades de acción con respecto a los problemas sociales. Para abordar el combate a la corrupción, la FECC en la administración de Enrique Peña Nieto se propuso como una estrategia nacional para hacer frente a los actos de corrupción realizados por servi-

dores públicos, con un sistema de presentación de denuncias con reglas y limitaciones para el seguimiento de los casos.

Una restricción de la FECC está relacionada con sus ámbitos de competencia:

[...] las responsabilidades son acotadas respecto de actos en contra del Estado dejando fuera otro tipo de sujetos pasivos que también es posible se configuren como receptores de la ilegal conducta del servidor público (Herrera Pérez, 2016, p. 228).

[...] en este último supuesto la Fiscalía carecería de competencia para conocer de actos ilícitos cometidos por un servidor público 'frente a un particular' (Herrera Pérez, 2016, p. 228).

Asimismo, también hay restricciones con respecto a los sujetos legitimados para interponer denuncias ante la Fiscalía:

No se confiere legitimación a los particulares para la presentación de denuncias ante la Fiscalía por delitos cometidos por servidores públicos ni aun en el caso en que sean los propios particulares los receptores de la ilegal conducta (Herrera Pérez, 2016, p. 230).

Una propuesta refiere:

Debe ponderarse conferir legitimación a los particulares para la presentación de denuncias ante la Fiscalía por delitos cometidos por servidores públicos en los casos en que sean los propios particulares los receptores de la ilegal conducta; ello con la finalidad de concentrar en un solo órgano el combate a la corrupción y no disgregarlo en varios entes públicos (Herrera Pérez, 2016, pp. 232.233).

Como puede notarse, la FECC tiene un marco de acción limitado, en lo que se refiere a la participación de particulares, ciudadanos, para presentar denuncias y promover una gestión de los procesos con mayores márgenes de transparencia y legitimidad. El discurso presidencial que acompaña la presentación y difusión de las acciones emprendidas por la FECC tiene como reto la generación de una opinión pública favorable y el reconocimiento de la ciudadanía en el esfuerzo institucional para combatir la corrupción.

Metodología, el Corpus de análisis

Para la recopilación y análisis de la evidencia empírica de los discursos presidenciales del periodo 2012-2016 se utilizó el enfoque y metodología del Análisis Crítico del Discurso, basado en corpus, que considera la integración del conjunto de muestras discursivas que deberán trabajarse a partir del etiquetado de las categorías de análisis, considerando los rasgos distintivos de los géneros discursivos, así como la configuración de los significados (Parodi, 2008). Este proceso se realiza mediante la identificación, por ejemplo, de las palabras clave, de las frases o de otras marcas discursivas, todas ellas en concordancia con el contexto de origen (Mayaffre, 2005). Asimismo, se considera la orientación epistemológica según la cual el discurso responde a las “condiciones culturales de emisión, de recepción y de análisis” (Mayaffre, 2005, p. 3).

Como método de análisis, se reconoce que el Análisis del Discurso (AD) en las Ciencias Sociales ofrece un conjunto de herramientas para la investigación que permiten atraer facetas de los problemas asociadas al uso del lenguaje como determinante de las relaciones de poder y dominio, así como en la construcción social de la realidad (Phillips y Hardy, 2002). Entre las razones que hace pertinente el AD está la centralidad del lenguaje en la lógica organizacional y política, el tratamiento interpretativo que requieren algunos problemas asociados a la relación social de los significados y el estudio más reflexivo de los procesos de significación en la construcción social (Phillips y Hardy, 2002).

De manera particular, el ACD considera las dos dimensiones claves para la realización y estudio del discurso, el texto y el contexto. A partir de esta articulación necesaria entre “lo que se dice” y la “situación comunicativa” en que se produce el discurso, el ACD focaliza las relaciones en torno al ejercicio del poder y las relaciones sociales considerando la centralidad del lenguaje en los actos comunicativos. El origen de este interés del ACD se encuentra en su enfoque sobre el abuso del poder, por lo que el discurso político ha constituido un objeto de estudio importante para la disciplina (van Dijk, 1997 y 2015). Los trabajos bajo este enfoque consideran una diversidad de casos en distintos países, temas, géneros y estudios empíricos, utilizando diversos métodos para focalizar categorías de análisis a nivel micro y macro, con el objetivo de responder a la interrogante sobre la configuración del discurso y la representación de las estructuras políticas y sociales. El ACD permite como enfoque de análisis profundizar en las relaciones de poder no sólo en el ámbito de lo político sino también de lo institucional (van Dijk, 2015). Por tanto, el estudio del discurso gubernamental se inscribe en estas dos vertientes del ACD, el discurso político y el discurso institucional.

Resultados y hallazgos para el debate

En el contexto de los discursos presidenciales, la corrupción ha sido reconocida como un problema que limita el desarrollo democrático de México, por lo que las instituciones se ven afectadas por los comportamientos que se relacionan con acciones ilegales en función del uso del poder público para beneficio personal de funcionarios y líderes institucionales. Como refiere la literatura previa (Estrada Rodríguez, 2013), los actos corruptos pueden ser variados, desde el “tráfico de influencias” hasta el “fraude”. Incluso, los efectos de la corrupción pueden tener incidencia sobre las acciones de gobierno vinculadas con la seguridad y la defensa de los derechos humanos.

El discurso presidencial sobre la corrupción

Al inicio de su administración, EPN propuso enfrentar la corrupción desde las fuerzas del Estado. Esta medida se dio a conocer en el Pacto por México (PM), como un objetivo prioritario para las principales fuerzas políticas del país. De este modo, en su discurso del PM declaraba:

Cuarto. Incrementar y comprometer transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. (EPN, 2 de diciembre 2012, Firma del Pacto por México)

Desde esta posición política, se asumió el combate a la corrupción, como parte de un trinomio que respondía a una responsabilidad del Estado. El paradigma del *accountability* constituyó el principio de la configuración de la corrupción como un problema que debía enfrentar el Estado, a través de los recursos jurídicos y procedimentales de la administración pública.

En consistencia con una visión burocrática del problema (Merino, 2013), la respuesta del EFM da cuenta, desde una visión funcionalista del ACD, del proceso que implicó la configuración de la política del combate a la corrupción, la cual desembocó en la creación de La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC). Esta instancia normativa y reguladora de la acción de los servidores públicos con respecto al uso inadecuado de los recursos públicos estableció los roles y las responsabilidades de los sujetos obligados en el marco del cumplimiento del Estado de Derecho. Asimismo, impuso límites en el ejercicio del combate a la corrupción, como una medida restrictiva al aparato institucional (Herrera Pérez, 2016).

Sin embargo, en el discurso oficial la expectativa de la participación ciudadana en la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción era mayor, como puede verse en el discurso correspondiente al Cumplimiento de la Declaración Patrimonial Pública:

Pero, además de velar porque los actos de corrupción que en cualquier orden de Gobierno, eventualmente se presente, puedan ser sancionados y puedan ser vigilados desde una instancia que habrá de contar con la participación ciudadana y estará dotada de plena autonomía. (EPN, Cumplimiento de la Declaración Patrimonial Pública, 16 de enero de 2013)

E insistía:

Queremos ser ejemplo ante la ciudadanía. Queremos asegurarnos de que el combate a la corrupción, un cáncer que lamentablemente no sólo afecta y es privativo de los órdenes públicos, también del ámbito privado, pero toca y corresponde al Gobierno establecer un ejemplo claro para con quienes son parte del Gobierno y, sobre todo, que eso pueda. (EPN, Cumplimiento de la Declaración Patrimonial Pública, 16 de enero de 2013)

El discurso presidencial sobre la corrupción se articuló a la línea argumentativa de la nueva FECC, en la medida en que requirió de una sistematización de enfoques con respecto a una política gubernamental y a la creación de una institución especializada en el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y los recursos bajo su administración, en caso del uso personal de los mismos. El anuncio definitivo se dio durante la Promulgación de las Reformas en materia Político-Electoral:

En este marco, la Procuraduría se convierte en la Fiscalía General de la República.

La autonomía de esta institución le permitirá desplegar una política de procuración de justicia más eficaz y de largo plazo, así como profundizar en su profesionalización; además, contará con fiscalías especializadas, una, para delitos electorales y, otra, para combatir la corrupción en todos los órdenes de Gobierno. (EPN, 31 de enero de 2014)

En las intervenciones presidenciales, la apelación a la participación ciudadana aparece como un factor clave en la misión de la FECC. Sin embargo, se trata más de una estrategia discursiva que de una determinación de la

línea política que la Fiscalía iba a implementar. El análisis lexicogramático del corpus reveló las relaciones entre los participantes de los discursos presidenciales, identificando una apelación constante a la ciudadanía, aunque en el plano de la ejecución de la FECC esta relación se presenta más lejana, toda vez que los particulares, ciudadanos, no pueden asumir la figura de sujetos legitimados para interponer denuncias sobre actos de corrupción cometidos por servidores públicos. Por tanto, la relación entre los participantes adquiere una faceta discursiva-retórica de legitimación, comprensible solo en el plano de las intervenciones presidenciales y en el escenario de las estrategias mediáticas (Ver Tabla 2).

Tabla 2.

Aplicación de la estructura de la cláusula canónica en los tres niveles de realización				
Lexicogramática	Grupo nominal	Grupo verbal	Grupo nominal	Grupo adverbial
Semántica	Participante 1 <i>Ejecutivo Federal</i>	Proceso <i>Política de combate a la corrupción</i>	Participante 2 <i>Ciudadanía</i>	Circunstancia <i>Actos de corrupción</i>
Funcional	Sujeto	Locutor finito	Complemento	Adjunto
	<i>Presidente</i>	<i>Institucionalización de la política gubernamental</i>	<i>Los mexicanos</i>	<i>Situaciones de hechos de corrupción</i>

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta de Hart (2014).

La relación de los niveles lexicogramático, semántico y funcional revela la configuración de la estrategia discursiva, en la cual la voz del Ejecutivo Federal representa al participante que guía la secuencia de los grupos verbal, nominal y adverbial. Nótese la relevancia de la “circunstancia” en el nivel semántico y del “adjunto” en el nivel funcional: en ambos casos la situación comunicativa coincide con el reconocimiento de los actos o hechos de corrupción. En otras palabras, se focaliza en los discursos a los eventos que, en términos genéricos, justifican la creación de la FECC, enmarcada en la “política de combate a la corrupción”.

Desde otro nivel de análisis, mediante la identificación de las polarizaciones en el discurso presidencial, se encontró el perfil institucional de la iniciativa. La corrupción es concebida como un problema que debe enfrentarse con el aparato gubernamental, a través de los recursos de la transparencia y rendición de cuentas, las instituciones y la Fiscalía General de la República (Ver Tabla 3).

Tabla 3.

Polarizaciones en el discurso de la corrupción		
Marcas discursivas Discurso	Polarización	Registros discursivos
EPN, Cumplimiento de la Declaración Patrimonial Pública (16 de enero de 2013)	Transparencia y rendición de cuentas vs Corrupción	“[...] asegurar la rendición de cuentas y el combate eficaz a la corrupción al interior del Gobierno, tiene que ver con la ampliación de facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el IFAI, de toda la información disponible para la ciudadanía desde el Gobierno.”
EPN, Reunión con los Grupos Parlamentarios del PRI y del PVEM en el Senado de la República (22 de enero de 2013)	Instituciones vs Corrupción	“Está el debate sobre la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción [...]”
EPN, Mensaje a medios de comunicación (18 de junio de 2013, Belfast, Reino Unido)	Transparencia vs Corrupción	“Compartimos el interés y la convicción que tenemos de que todo gobierno democrático debe ser transparente, debe ser abierto, que para eso en México estamos impulsando o hemos impulsado ya dos iniciativas importantes [...]”
EPN, Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, con motivo de su Segundo Informe de Gobierno (2 de septiembre de 2014)	Fiscalía General de la República vs Corrupción	“[...] para fortalecer el sistema de justicia, la Reforma Política convierte a la Procuraduría General de la República en un nuevo órgano constitucional autónomo: la Fiscalía General de la República.” “De acuerdo con esta reforma, esta institución contará, entre otras, con dos fiscalías especializadas; una contra delitos electorales, y otra para combatir la corrupción.”

Fuente: Elaboración propia con datos de EPN (2017, Corpus de discursos).

El marco democrático y el fortalecimiento del estado de derecho constituyen las bases de las estrategias discursivas de las declaraciones presidenciales. Por tanto, las representaciones de la corrupción siguen las políticas y acciones de gobierno que corresponden al paradigma de la transparencia y rendición de cuentas, mediante los recursos reguladores de las instituciones. La Fiscalía General de la República y la FECC adquieren representaciones de legitimación en el discurso presidencial, como revelan los resultados del análisis lexicogramático y de las polarizaciones con enfoque del ACD.

La línea discursiva descrita se mantiene en otras intervenciones, por ejemplo, en su discurso con motivo del inicio del año 2015:

Tengo el firme compromiso de combatir la corrupción y la impunidad, y de fortalecer la transparencia. (EPN, 03 de enero de 2015)

No obstante, la función persuasiva de las declaraciones presidenciales sigue incorporando a otros participantes. Los ciudadanos se vuelven agentes del combate a la corrupción, a pesar de las limitaciones de participación en los procesos de la FECC.

La corrupción en México es, como lo he señalado ya de manera reiterada en distintos espacios, es un problema estructural, que entre todos debemos enfrentar. Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Reunión con el Cuerpo Diplomático Acreditado en México. (EPN, 12 de febrero de 2015)

Sobre la base del fortalecimiento del estado de derecho, el discurso presidencial se ha configurado para dar cuenta de los avances en el combate a la corrupción, como puede verse en el discurso de la Semana Nacional de Transparencia 2016:

Y creo que, si realmente queremos avanzar en el combate, entre otras cosas, de la corrupción, tenemos que hacerlo, no por razones de oportunismo político, de revanchismo político, sino, realmente, porque estemos seria y genuinamente comprometidos en cambiar el modelo que rige el actuar de las instituciones del Estado mexicano, de los agentes políticos y de los agentes sociales. (EPN, 28 de septiembre de 2016)

El enfoque institucional se muestra como el punto de partida para hacer frente a los actos de corrupción. Desde la presentación del Pacto por México en 2012 hasta finales de 2016 el discurso presidencial ha mantenido la estrategia de legitimación de las políticas y acciones gubernamentales para

focalizar el fortalecimiento del estado de derecho, de acuerdo al paradigma democrático y el reconocimiento de la ciudadanía. Las estrategias discursivas implementadas por el Ejecutivo Federal revelan las prácticas sociales y políticas asociadas al proceso de democratización de México y el reto que se impone, institucionalmente, para llevar a cabo el combate a la corrupción.

Conclusiones

El estudio de la corrupción en México ha considerado el carácter multifactorial (Estrada Rodríguez, 2013) que origina el problema, sin embargo, prevalece una orientación clara hacia un enfoque burocrático (Merino, 2013), en el aparato gubernamental. Los comportamientos corruptos son concebidos dentro del sistema que organiza y gestiona a las instituciones, focalizando más las consecuencias que las causas.

En este contexto, la investigación ha partido de la pregunta: ¿cómo se ha construido la representación de la corrupción en el marco de los discursos del Ejecutivo Federal? Los esfuerzos por combatir los actos de corrupción en la administración pública han tenido un tratamiento a través del discurso presidencial, considerando que el problema ocupa un lugar destacado en la agenda mediática del Ejecutivo Federal.

El modelo democrático (Boemh, 2015) y la participación de la ciudadanía constituyen la base de la legitimación de la lucha contra la corrupción, lo que ha permitido incluir en el discurso presidencial la idea de una democratización de las instituciones (Farrely, 2015) y la búsqueda de mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas.

De este modo, la representación de la corrupción en el discurso presidencial en México, durante el periodo 2012-2016, ha seguido una estrategia discursiva que promueve, por un lado, el fortalecimiento del estado de derecho y, por otro, la participación ciudadana en la vigilancia de la institución encargada de indagar los actos de corrupción cometidos por servidores públicos.

El enfoque del Análisis Crítico del Discurso, que considera tanto a los participantes como a la situación comunicativa en que acontece el discurso (Hart, 2014), permitió identificar el nivel semántico y funcional de los mensajes del Ejecutivo Federal de México, cuyos resultados revelan la institucionalización (Mayr, 2015) del combate a la corrupción con apelaciones constantes hacia la ciudadanía. El grupo nominal, sujetos receptores, son

los mexicanos, que participan de la política gubernamental de combate a la corrupción. En el ámbito de las polarizaciones contenidas en el discurso presidencial, el análisis mostró cuatro relaciones antitéticas: 1) Transparencia y rendición de cuentas vs corrupción, 2) Instituciones vs corrupción, 3) Transparencia vs corrupción, y 4) Fiscalía General de la República vs corrupción. Por tanto, las representaciones de la corrupción siguen la línea discursiva del fortalecimiento del estado de derecho y la visión burocrática del tratamiento del problema.

Asimismo, el tratamiento del corpus de discursos permitió identificar el carácter persuasivo de las declaraciones presidenciales, al contrastar la orientación democratizadora de la iniciativa sobre la creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y las limitaciones que, de acuerdo a la normativa, tienen los particulares (Herrera Pérez, 2016), los ciudadanos, para presentar denuncias sobre actos de corrupción cometidos por servidores públicos. Por tanto, el marco de acción se presenta limitado a los órganos de control, considerando la complejidad que representa la lucha contra la corrupción en un estado que requiere mayores índices de democratización de las instituciones públicas.

Referencias bibliográficas

- Boehm, F. (2015). Democracy and Corruption. *Dimensión Empresarial*, 13 (2), pp. 75-85. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-85632015000200005&lang=pt
- Castañeda Rodríguez, V. M. (2016). Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época, LXI* (227), pp. 103-136. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182016000200103&lang=pt
- Chilton, P. y C. Schäffner [1997] (2000), Discurso y política. En van Dijk, Teun A. (comp.), *El discurso como interacción social. Estudios del discurso: introducción multidisciplinaria vol. 2*, pp. 297-329. Barcelona: Gedisa.
- DOF (2014, 12 de marzo), ACUERDO/A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014
- DOF (2016, 18 de julio). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445050&fecha=18/07/2016
- EPN (2017). Prensa. *Discursos del presidente Enrique Peña Nieto*. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/archivo/prensa?idiom=es> [Corpus]
- Estrada Rodríguez, J. L. (2013). “La corrupción administrativa en México” *Polis*, 9 (2), pp. 179-184. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332013000200007&lang=pt
- Fairclough, I. y N. Fairclough (2012). *Political Discourse Analysis*. London: Routledge.
- Fairclough, I. y N. Fairclough (2013). Argument, Deliberation, Dialectic and the Nature of the Political: A CDA Perspective. *Political Studies Review* 11, 336-344.
- Hart, C. (2014). *Discourse, Grammar and Ideology: Functional and Cognitive Perspectives* (p. 22). Londres: Bloomsbury Publishing. [Edición Kindle]

- Herrera Pérez, A. (2016). Fiscalía especializada en Combate a la Corrupción (breves comentarios jurídicos a su creación). *Cuestiones constitucionales*, 34, pp. 225-233. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932016000100225&lang=pt
- Loeza Soledad (2010). La metamorfosis del Estado: Del Jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática. En *Los grandes problemas de México Vol. XIV Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México.
- Márquez, D. (2015). Mexican Administrative Law Against Corruption: Scope and Future. *Mexican Law Review*, 8 (1), pp. 75-100. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-05782015000200004&lang=pt
- Mayaffre, D. (2005), Les corpus politiques: objet, méthode et contenu. Introduction. *Corpus*, 4, pp. 2-8. Disponible en: <http://corpus.revues.org/292>
- Mayr, A. (2015), Institutional Discourse. En Tannen, D., H. E. Hamilton, y D. Schiffrin (Eds.), *The Handbook of Discourse Analysis, Volume II* (segunda edición), pp. 23945-24547. West Sussex: Wiley Blackwell. [Edición kindle].
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (219), pp. 135-156. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000300006&lang=pt
- Meyer L. (2005), *El Estado en busca del Ciudadano*. México: Océano.
- Moro, R. y E. Freidin (2012). Estudios experimentales sobre corrupción y el problema de la validez externa. *Interdisciplinaria*, 29 (2), pp. 223-233. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-70272012000200002&lang=pt
- Newman B. y Mejía M. (2011), *Responsabilidad Social Total. Comunicación estratégica para la sustentabilidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Novy A. (2012), Economía Política Internacional. Curso del Departamento de desarrollo urbano y regional de la Universidad de Economía de Viena. Disponible en <http://www.lateinamerika-studien.at/content/wirtschaft/ipoesp/ipoesp-titel.html>.

- Parodi, G. (2008), Lingüística de Corpus: Una introducción al ámbito. *Revista de Lingüística Teórica y Aplicada*, 46 (1), pp. 93-119.
- Phillips, N. y C. Hardy (2002). *Discourse Analysis. Investigating Processes of Social Construction*. Londres: Sage, Qualitative Research Methods Volume 50. [Edición Kindle]
- Quintana O. (2007), Corrupción, transparencia y sostenibilidad ambiental. ¿Relación peligrosa o beneficiosa? *Revista Futuros* 19 (5).
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78 (1), pp. 119-152. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119&lang=pt
- Scollon, R. (2008), *Analyzing Public Discourse. Discourse analysis in the making of public policy*. Londres: Routledge. [Edición Kindle]
- Terzano M. (Nd), Corrupción: Concepto, Realidades y Reflexiones. Disponible en <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo3/vc/files/segunda%20parte/03-Terzano.pdf>.
- Ugalde Luis Carlos (2002), El debate sobre la corrupción en México. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Van Dijk, T. A. (1997), What is the political discourse analysis? Key-note address Congress Political Linguistics. Antwerp, 7-9 -December 1995. En J. Blommaert y C. Bulcaen (Eds.), *Political linguistics*. (Pp. 11-52). Amsterdam: Benjamins. Recuperado de <http://www.discourses.org/OldArticles/What%20is%20Political%20Discourse%20Analysis.pdf>
- Van Dijk, T. A. (2015), Critical Discourse Analysis. En Tannen, Deborah, H. E. Hamilton, y D. Schiffrin, *The Handbook of Discourse Analysis* (second edition), pp. 15411-16031. West Sussex: Wiley Blackwell. [Edición Kindle].
- Wilson, John (2015), Political discourse. En Tannen, D., H. E. Hamilton, y D. Schiffrin, *The Handbook of Discourse Analysis* (second edition), pp. 24550-25162. West Sussex: Wiley Blackwell. [Edición Kindle].
- Wodak, R. and M. Meyer (Ed.) (2012), *Methods of Critical Discourse Analysis* (second edition). London: Sage.

CAPÍTULO VI

Retos y sensibilización hacia la transparencia en la Ciudad de México

*Dulce Maribel Corona Rojas
María Luisa Rubio González
Víctor Alejandro Villegas Corona*

Introducción

Durante 2016, en la Ciudad de México, se activaron diversos espacios de participación relacionados con las temáticas de transparencia y derecho de acceso a la información, en los que el Colectivo CIMTRA capítulo Ciudad de México ¹⁶, ha jugado un papel preponderante, y cuyos aportes teóricos y metodológicos lo ha colocado como referente en la materia. Una primera intervención se dio en el marco del proceso de armonización de la ley local con los lineamientos de la reforma constitucional y la Ley General en la materia, a través de la realización del Foro Transparencia 2.0 que derivó en la elaboración de propuestas concretas para ser consideradas en la nueva legislación. Por otro lado, se participó activamente en la actualización del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, correspondiendo a CIMTRA la representación de la sociedad civil en el Espacio de Participación del Derecho de Acceso a la Información Pública. También se instaló el Ejercicio Local de Gobierno Abierto, en el que CIMTRA participa con una propuesta de metodología propia, que recupera la experiencia de la organización en transparencia y acceso a la información pública, así como referentes de ejercicios de Gobierno Abierto en otras entidades.

A la par de estas acciones de incidencia en el fortalecimiento del marco normativo e institucional del Derecho de Acceso a la Información Pública en la ciudad, las organizaciones del Colectivo cuentan con una línea estratégica de desarrollo de proyectos de intervención comunitaria para complementar los logros en el plano institucional con la extensión efectiva del ejercicio del derecho entre la ciudadanía para lograr procesos participativos

¹⁶ El capítulo Ciudad de México del Colectivo CIMTRA está conformado por las organizaciones civiles Arkemetría Social, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara y Vive Benito Juárez, así como la Red Vigila Tu Delegación conformada por ciudadanos integrantes de comités vecinales y contralores ciudadanos.

y de rendición de cuentas que contribuyan a cambiar la lógica en las relaciones entre organizaciones gubernamentales y ciudadanos, y que permitan dimensionar de mejor manera los retos en cuanto al conocimiento y uso del DAI entre la población en general y la calidad de los mecanismos de acceso y de la propia información a disposición de la ciudadanía, así como su utilidad concreta para las personas.

De esta manera, en el marco del Programa de Sensibilización de Derechos PROSEDE 2016 del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información INAI, se ejecutó el proyecto Derecho de acceso a la información para la vigilancia de los recursos públicos de las Delegaciones de la Ciudad de México, “Ven y aplica la lupa”, que tuvo como objetivo replicar y extender el conocimiento sobre la utilidad social del ejercicio del Derecho de Acceso a la Información para la Vigilancia de los Recursos Públicos de las Delegaciones de la Ciudad de México, a través de estrategias de difusión vía virtual, capacitación presencial y sensibilización en espacios públicos y que permitió identificar áreas de oportunidad y retos en la utilización del derecho por parte de la ciudadanía y el desempeño de las instituciones locales de la Ciudad de México para fortalecer y garantizarlo.

El presente texto tiene como objetivo mostrar los principales hallazgos de este proyecto y fomentar la discusión en torno a las estrategias de difusión del DAI entre la ciudadanía, las herramientas para caracterizar las demandas de información ciudadanas percibidas en espacios públicos de las delegaciones en donde se ejecutó el proyecto y la calidad de las respuestas gubernamentales a las solicitudes ingresadas. Como un primer momento se presenta un panorama general sobre el contexto de la Ciudad de México y el estado del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia gubernamental en la entidad. A continuación se ahonda en los hallazgos identificados en la operación del proyecto PROSEDE en tres dimensiones: El estado del conocimiento y el ejercicio del DAI entre las personas que acudieron al módulo móvil de acceso a la información en las explanadas delegacionales, la demanda de información pública traducida a solicitudes de acceso a la información y la calidad del contenido de las respuestas a las solicitudes por parte de autoridades delegacionales.

Contexto, el DAI y la transparencia gubernamental en la CDMX

Si bien desde 2002, México ha avanzado de forma considerable hacia la consolidación de un aparato institucional para garantizar el DAI, que lo han

colocado como un referente en la materia en cuanto a legislaciones se refiere, la efectividad de las políticas en su objetivo de extenderse entre la ciudadanía es cuestionable. De acuerdo con la Encuesta del Derecho de Acceso a la Información 2013, realizada por INEGI, un 86.7% de las personas declararon haber escuchado sobre el DAI, de manera que las políticas de difusión han sido exitosas en garantizar que la mayoría de las personas residentes en áreas urbanas conozcan algunos de los elementos básicos que integran el marco institucional de transparencia, sin embargo solamente el 30.5% conoce los medios para solicitar información pública y sólo el 5.6% ha ingresado una solicitud de información, mientras que no existen datos para conocer la medida en que las personas ejercen su derecho a través de consultas a los portales web de transparencia.

Entre las principales razones por las cuales los entrevistados declaran que no han solicitado información pública, la opción ‘no le interesa / no la ha necesitado’ es la respuesta más evocada con el 60.3%, mientras que el 20% ‘no sabe a quién o cómo solicitar información’, el 16.2% señala “falta de confianza en el gobierno” y el 10.1% ‘no sabe qué preguntarle al gobierno’. Con estos resultados, es interesante observar que por una parte, el grado de desconfianza que se tiene en el gobierno y sus procesos desincentiva la aplicación del derecho; por otra, la falta de conocimiento sobre a quién, cómo y qué preguntar lo dificulta. Lo que nos muestra además que las políticas de difusión no han tenido éxito en el objetivo de desarrollar conocimientos más profundos y habilidades en la ciudadanía para ejercer su derecho. Ahora bien, en cuanto al estado que guarda la transparencia gubernamental en la Ciudad de México, la Métrica de la Transparencia señala que la Ciudad de México está por arriba de la media nacional en cuanto a:

Tabla 1.

Evaluación de transparencia en la CDMX vs evaluación nacional						
/	Normat- lidad	Portales	Usuario simulado	Órganos garantes	Sujetos obligados	Métrica 2014
Distrito Federal	0.953	0.982	0.693	0.743	0.710	0.817
Promedio Nacional	0.799	0.845	0.632	0.652	0.701	0.726

Fuente: Métrica de la transparencia¹⁷

¹⁷ En: CIDE. Métrica de la Transparencia. Consultado el 4 de noviembre de 2016 en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>

La Ciudad de México, colocada por diversos estudios como una de las entidades con más avance en cuanto al diseño de un marco legal propicio para el ejercicio del derecho¹⁸, actualmente en proceso de transición normativa de la Ley anterior a la actual Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en mayo de 2016, que integra nuevos requerimientos de información, más acordes con las facultades y atribuciones institucionales, así como el enfoque de Gobierno Abierto o la transparencia proactiva, y diversas mejoras a los procedimientos para ejercer el DAI.

En este contexto de transición el fortalecimiento del marco normativo es la pauta para revisar, adecuar y generar, al interior de las instituciones gubernamentales, los cambios y procedimientos necesarios para su implementación y, también, para el establecimiento de una cultura de la transparencia y de garantías para el ejercicio de los derechos políticos.

No obstante se presentaron distintos retos pues, argumentando un vacío normativo de lineamientos para publicar las obligaciones de transparencia en los portales de los entes obligados, se identificaron problemas con la publicación y actualización de la información, registrándose inclusive portales totalmente inhabilitados o con información sin actualizar, faltando así a la ley y al derecho del ciudadano.

Por otra parte, pareciera que las Unidades de Transparencia no han alcanzado el grado de profesionalización y eficacia requerida para satisfacer las nuevas exigencias legales sobre todo por la cantidad de información que tienen que gestionar y por la reducción de los plazos para resolver solicitudes de información. En este sentido, se identifica una gran área de oportunidad en el tipo y calidad de la información que se entrega al ciudadano, tomando en cuenta que un criterio básico es que la información sea socialmente útil, y que debería caracterizarse por ser sencilla, clara y pertinente.

La relevancia del tema, además de ser elemental para la rendición de cuentas y la democracia, está en conocer la penetración de la transparencia y el DAI en la relación de la ciudadanía con las instituciones locales y el espacio público.

En el caso de la interacción con las delegaciones se observan vínculos opacos, débiles, jerárquicos e incluso clientelares, por lo que se hace necesario fortalecer los canales de comunicación con la sociedad y los espacios de participación ciudadana en nuestras delegaciones y Ciudad.

¹⁸ De acuerdo con el Índice del Derecho al Acceso a la Información en México, la ley de la CDMX fue la mejor evaluada (FUNDAR, 2015)

Hallazgos en la implementación del PROSEDE 2016

El Programa de Sensibilización de Derechos es una estrategia del INAI implementada desde el año 2015 que tiene como objetivo principal “Incentivar y fortalecer el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales en distintos grupos de población con énfasis en la población vulnerable”, para lo cual se seleccionan proyectos de organizaciones de la sociedad civil con experiencia previa en las temáticas, orientados a la generación de estrategias para promover el ejercicio del DAI entre distintos públicos objetivos a lo largo del país.

El proyecto presentado operado por CIMTRA CDMX en el marco de la convocatoria tuvo como característica esencial el uso de redes sociales virtuales para la difusión de información pública socialmente útil sobre la gestión delegacional, así como los medios y procedimientos para ejercer el derecho, a través de formatos accesibles como infografías. Aunado a ello, se realizaron dos actividades en campo:

1. La operación de un módulo de información, que se instaló en las explanadas delegacionales y que difundía el DAI y la transparencia e invitaba a los ciudadanos a realizar solicitudes de información. El resultado general es que 139 personas ingresaron 368 solicitudes de acceso en diferentes temáticas.
2. La impartición de talleres de capacitación, a los que asistieron 42 personas y en donde se abordaron cinco temas principalmente: Delegación política y social, transparencia gubernamental, DAI, presupuesto de la delegación y presupuesto participativo.

Para el desarrollo de este proyecto se seleccionaron las delegaciones Milpa Alta, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, pues de acuerdo con cifras de INEGI (2010), se encuentran debajo de la media para la Ciudad de México en uso de TIC en vivienda, esto es, acceso a internet (39.2) y computadora en la vivienda (49.1). Este aspecto fue relevante para el proyecto, tomando en cuenta que aproximadamente el 95% de las solicitudes de información presentadas se hizo por medios electrónicos (sistema Infomex y correo electrónico).

En términos de marginación, las tres delegaciones se encuentran por arriba del índice de marginación promedio para la ciudad de México, que es de 6.76 (en una escala de 100): Milpa Alta tiene el índice de marginación más alto del DF (15.06), mientras que Gustavo A. Madero e Iztapalapa se colocan en 7.14 y 8.88, respectivamente. Por otro lado, Iztapalapa es la de-

marcación más poblada (1.9 millones de habitantes), seguida por Gustavo A. Madero (1.1 millones de habitantes). Ambas delegaciones aparecen en la estadística del InfoDF entre los entes más consultados. En contraste, Milpa Alta es la delegación menos poblada (101 mil habitantes), y el órgano que cuenta con menos solicitudes de acceso a la información.

Estas actividades nos acercaron a estudiar qué tanto se conocía el DAI entre la ciudadanía en general, cuántas personas lo habían ejercido, el estado y condiciones de los portales de transparencia de estas delegaciones, así como el proceso y características de las respuestas al ciudadano. También nos permitieron conocer la percepción de la ciudadanía en torno a la información pública y su utilidad y la accesibilidad de los canales de acceso a la información para públicos no especializados.

Con el módulo de información instalado en las explanadas delegacionales de Milpa Alta, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, en donde participaron 139 personas realizando una o más solicitudes de información, en promedio el 55% había escuchado sobre el DAI pero menos del 5% lo había ejercido.

Tabla 2.

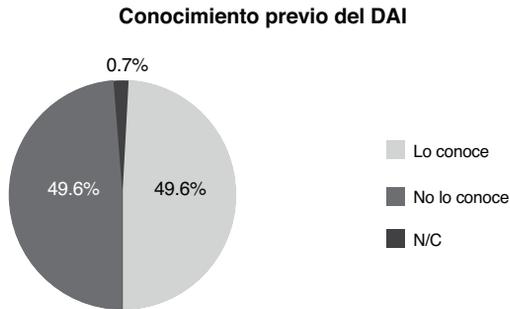
Conocimiento del DAI y su ejercicio					
Milpa Alta 34 participantes		Gustavo A. Madero 28 participantes		Iztapalapa 77 participantes	
Habían escuchado sobre el DAI	63%	Habían escuchado sobre el DAI	46%	Habían escuchado sobre el DAI	56%
No han tramitado solicitud de información	79%	No han tramitado solicitud de información	96%	No han tramitado solicitud de información	96%

Fuente: Elaboración propia, 2016.

Por otro lado de acuerdo a las cifras del InfoDF el número de solicitudes de información ha ido aumentando considerablemente desde el año 2004 y especialmente a partir de 2006 con la creación del Instituto. El aumento de estas cifras, aunque es positivo, no significa que la mayoría de las personas conozca utilidad social del DAI y lo ejerza, pues los indicadores oficiales muestran que las solicitudes se concentran en grupos poblacionales con ca-

racterísticas específicas. Esto puede observarse en la estadística obtenida del conocimiento previo del DAI con los participantes en el módulo:

Gráfica 1



Fuente: Claboración propia

En total se ingresaron 368 solicitudes de información por medio del Sistema Infomex -Ciudad de México. La delegación con mayor número de solicitudes tramitadas fue Iztapalapa con un total de 170, seguida de Milpa Alta, con 112, y Gustavo A. Madero, con 86 solicitudes.

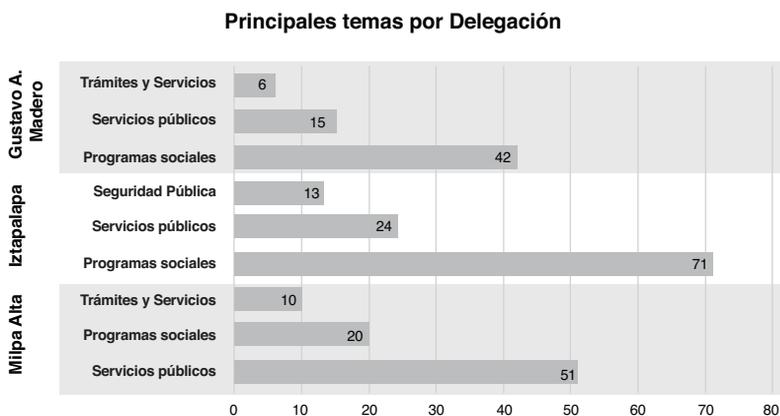
Tabla 3.

Solicitudes tramitadas por Delegación y total			
Solicitudes de información	Milpa Alta	Gustavo A. Madero	Iztapalapa
Total de solicitudes tramitadas por módulo	112	86	170
Total	368		

Fuente: Elaboración propia

Este esquema de intervención en espacios públicos permitió contar con elementos para dimensionar la demanda de información. En este sentido, los temas de mayor interés fueron: servicios públicos, programas sociales, trámites y servicios administrativos, y seguridad pública, y se identificó como recurrente la falta de difusión de información sobre los requisitos, plazos, resultados, tipos de programas, etc., en estos temas.

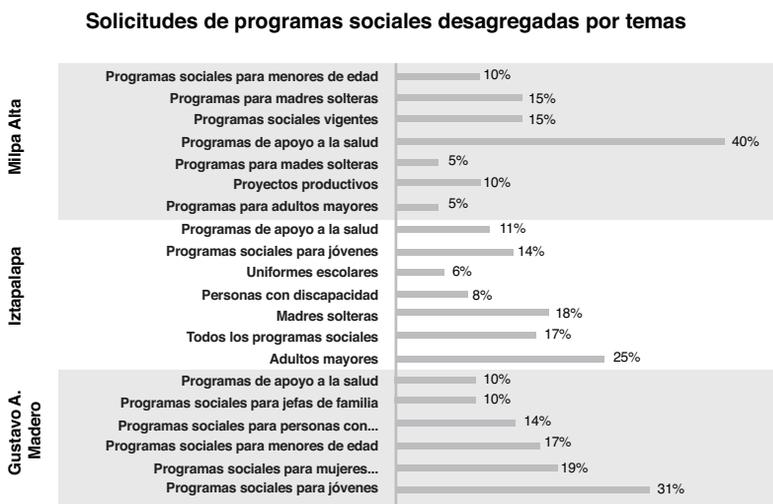
Esquema 1.



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, la información relativa a los programas sociales es de sumo interés para los participantes en todas las delegaciones intervenidas, dentro de los cuales, los más solicitados son datos sobre los apoyos para adultos mayores, madres solteras y personas con discapacidad.

Gráfica 2.



Fuente: Elaboración propia

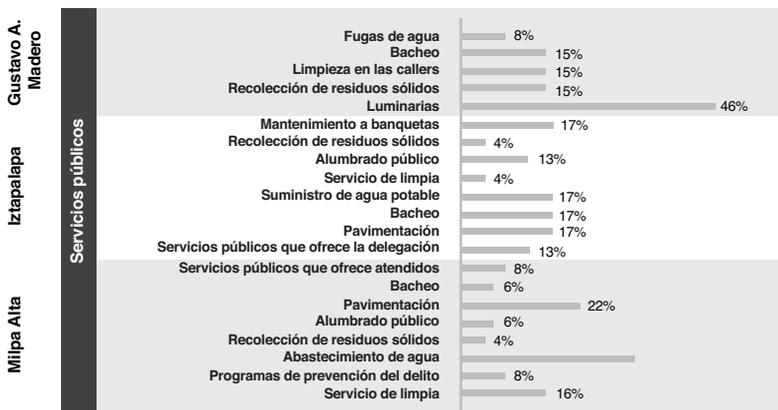
Otra de las temáticas más recurrentes fue el de los servicios públicos, los cuales de acuerdo con el Programa Delegacional Urbano de Milpa Alta, se definen como:

Actividades controladas para asegurar, de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de Derecho Público para lo que se atribuye al gobierno la facultad directa de organizar, operar y prestar tales servicios que sin embargo, pueden concesionarse por tiempos definidos para que los presten los particulares (Agua potable, alcantarillado, teléfonos, alumbrado, energía eléctrica, transporte, recreación, enseñanza, salud, comercio, administración, etc.).

Al respecto, se ingresaron 88 solicitudes: 51 en Milpa Alta, 24 en Iztapalapa y 13 en Gustavo A. Madero. Dado el alto número de quejas ciudadanas percibidas sobre haber solicitudes previas de la provisión de un servicio y no haber obtenido respuesta, una pregunta recurrente del ejercicio fue: De acuerdo con los indicadores oficiales ¿cuál es el número de solicitudes de servicios públicos y de qué tipo son atendidas mensualmente?. Además, los servicios públicos que generaron mayor interés son los programas de prevención del delito, servicios de bacheo, alumbrado público y recolección de residuos sólidos.

Esquema 2.

Solicitudes de información de servicios públicos desagregadas por temas



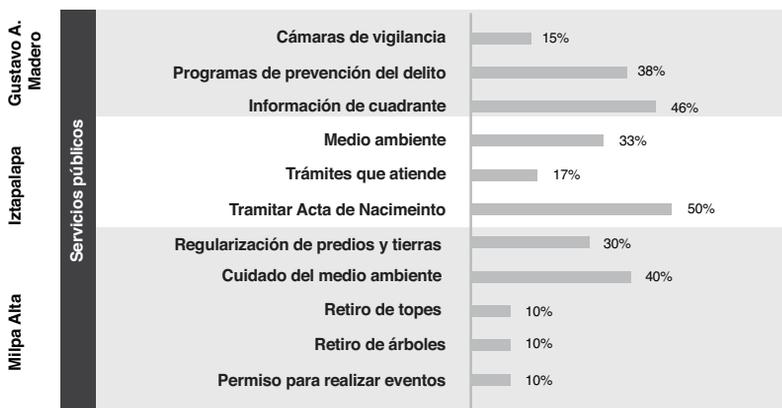
Fuente: Elaboración propia

Otros temas que generaron interés en las solicitudes de información tienen que ver con los trámites y servicios administrativos, así como la seguridad pública en las delegaciones. Este último fue particularmente recurrente en Iztapalapa, lo que indica que la población necesita información sobre las acciones que se están realizando para reducir los niveles de inseguridad en la demarcación que, junto con Cuauhtémoc, son las delegaciones con mayores índices de delitos denunciados por día.

Por último, los participantes de las Delegaciones Milpa Alta y Gustavo A. Madero orientaron sus solicitudes de información al tema de “trámites y servicios administrativos” que le corresponde atender a su delegación en términos de la normatividad vigente, destacando: ¿qué trámites atiende mi Delegación?, regularización de predios, cuidado del medio ambiente, permisos para realizar eventos, entre otros.

Gráfica 2.

Solicitudes de información de servicios públicos desagregadas por temas



Fuente: Elaboración propia

A través de esta actividad, es posible observar de mejor manera las demandas de información de la ciudadanía que se modifican de acuerdo con las condiciones y problemáticas particulares de cada una de sus demarcaciones, por lo que este tipo de ejercicios pueden ser de gran utilidad para generar información pública que responda a las necesidades e intereses de los distintos públicos objetivos para ofrecerla de manera proactiva. Es fundamental que la población conozca la obligación que tienen las de-

legaciones de proveer servicios públicos, cuáles son y de qué manera los pueden solicitar.

Así, se confirma que el acceso a la información pública permite a la ciudadanía involucrarse en las acciones de gobierno, porque: “emancipa a las personas al darles herramientas para conocer cómo funciona el gobierno, cuáles son las obligaciones de éste, qué programas implementa, qué derechos tiene como ciudadano, y por último, cómo poder exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones” (Gutiérrez, 2008).

No obstante, el acceso a la información supone que los entes obligados satisfacen a cabalidad la solicitud realizada por el ciudadano. En el ejercicio del DAI, el ingreso de la solicitud es el inicio de un proceso que requiere el seguimiento de las fechas de posible prevención y de respuesta, la corroboración de que la información obtenida es congruente con la solicitada y de no ser así, el trámite del recurso de revisión o la reformulación de la solicitud.

Es por ello que resulta necesario difundir el procedimiento para interponer un recurso de revisión, en caso de que la respuesta a la solicitud no satisfaga al ciudadano, pues se conoce poco lo que es y cómo tramitarlo, lo que impide al ciudadano ejercer plenamente sus derechos y abandonar este tipo de procesos que resultan largos y en ocasiones confusos. De acuerdo con las cifras de INEGI, para el año 2013 el 54% de las personas que solicitaron información no hicieron nada al no recibirla y únicamente un 2.6% de las personas encuestadas interpusieron un recurso de revisión.

En la operación del módulo móvil, de las 368 solicitudes de información ingresadas, fue necesario tramitar 18 recursos de revisión, particularmente debido a que el formato de la información entregada no era accesible, como se muestra en la tabla 7.

Así, se encontró que la garantía y defensa del derecho de acceso a la información pública debe atender no solamente a la entrega de la respuesta en tiempo, sino también a la forma en que se entrega y el contenido, ya que la calidad de los formatos es poco accesible. Sin duda, la calidad de los contenidos de las respuestas a las solicitudes de información representa un área de oportunidad que debe afinarse, bajo dos principios: el de máxima publicidad y el de información socialmente útil con el fin de garantizar el derecho del ciudadano, desincentivando las diversas prácticas que obstaculizan el DAI, como los formatos poco accesibles, la información poco clara, documentos de mala calidad; así como otros factores.

Tabla 7.

Seguimiento a solicitudes de información								
Delegación	No. De Solicitudes	Tiempo promedio de respuesta (días)	Prevención	Ampliación de plazo	Recursos de revisión	Motivo del recurso	Formato distinto al solicitado/ poco accesible	Respuestas
Iztapalapa	170	10	3	9	1	Información incompleta y en formato inaccesible	30	169
Milpa Alta	112	10	3	15	15	información incompleta, sin fundamentación	41	99
Gustavo A. Madero	86	10	13	6	2	Información reservada	22	84

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Este proyecto nos permitió conocer cómo y bajo qué condiciones se desarrolla el Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia gubernamental en las delegaciones de la Ciudad de México, particularmente en el proceso de cambio normativo y de transformaciones institucionales que inició con la publicación de la Ley General de Transparencia y la respectiva armonización local.

Este contexto significa una serie de retos institucionales y sociales que deben atenderse para que el reconocimiento del DAI sea no sólo en la ley, sino que los procesos y las relaciones que como ciudadanos y representantes logremos construir lo hagan realizable. Es necesario atender las capacidades institucionales para lograr la publicidad de las obligaciones de transparencia en tiempo y forma, que hoy ascienden a 54 obligaciones comunes y 24 específicas.

Se hace necesario fortalecer la cultura de la transparencia al interior de las instituciones, para reducir la recurrencia de entrega de información en

formatos inaccesibles, incompleta, poco clara o sin pertinencia, sin utilidad para la toma de decisiones, pero sobre todo, porque desincentiva el acercamiento de la población al DAI y la participación ciudadana a través del tema.

Por otro lado, la política pública debe considerar un enorme trabajo a nivel cultural y social. Una dimensión imprescindible para que la transparencia y el acceso a la información pública cumplan su cometido dentro de la rendición de cuentas, es necesario formar ciudadanía. No bastan los portales de transparencia o una plataforma electrónica de avanzada si no hay visitas y preguntas; tampoco basta la operación de unidades de transparencias, si publican o responden *seudo información*. En ese sentido, es necesario llevar los Derechos a la calle, conectarlos con el interés de la población revalorando lo público como eje rector.

Finalmente, hay una coyuntura que abre la posibilidad de generar relaciones más democráticas y transparentes en nuestra Ciudad y en nuestras delegaciones: la Reforma Política de la Ciudad de México y el nuevo marco normativo de transparencia, siempre y cuando se articule un trabajo conjunto y serio entre políticos, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos y otros grupos activos.

Exponemos algunas conclusiones puntuales, esperando que contribuyan en la construcción de una sociedad plural, con rendición de cuentas y una cultura democrática en todos los niveles.

- Aunque muchas personas han escuchado hablar del Derecho de Acceso a la Información Pública (49.6%), muy pocas lo han ejercido (7.9%).
- Una vez que las personas identifican la utilidad de la información pública para atender sus necesidades y sus intereses, comprenden la importancia del DAI.
- Se han privilegiado las plataformas electrónicas para disponer la información pública, y no se atiende la necesidad de información a nivel de calle.
- La información pública disponible en los portales de transparencia no es de interés para muchas personas; sin embargo, lo es para personas ya activas en alguna forma de vigilancia ciudadana.
- Los portales de transparencia son deficientes, poco accesibles, su presentación es poco amigable para el usuario, y usualmente la información no existe, es incompleta y de mala calidad.

- La falta de actualización de los portales de transparencia de acuerdo con las obligaciones que enmarca la Ley, obstaculiza el derecho de acceso a la información y desincentiva el acercamiento de la población al DAI.
- La atención de los entes obligados a las solicitudes de información se da en los plazos previstos por la Ley, pero se entrega incompleta o en formatos poco accesibles y de mala calidad.
- La relación de la ciudadanía con el gobierno es primordialmente de queja o de petición. En la mayoría de los casos fue necesario un ejercicio reflexivo con los usuarios para transformar quejas y peticiones en solicitudes de información.

Lecciones aprendidas

- A pesar de ser un derecho que hace posible acceder a otros derechos, el ejercicio del DAI supone la identificación de un problema, necesidad o interés específico. Se hace necesaria una sensibilización previa sobre lo público y la relación entre ciudadanos y representantes.
- El DAI es una herramienta particularmente útil para vecinos ya activados y participativos; es necesario fortalecer sus capacidades con el conocimiento del DAI y las herramientas de acceso.
- La promoción y difusión del DAI en campo requiere un abordaje más didáctico y lúdico, que despierte la curiosidad de la ciudadanía no activa.

Recomendaciones

De acuerdo con la experiencia directa y la sistematización de la información obtenida en el transcurso de las actividades de este Proyecto, se identifican las siguientes áreas de oportunidad en torno al ejercicio del DAI:

- La información pública disponible sigue atendiendo a criterios de administración pública y no de utilidad práctica para el consultante, por lo que se recomienda avanzar en la transparencia proactiva con

el objeto de poner a disposición de la ciudadanía común información relevante para su vida cotidiana.

- En el mismo sentido, se ha privilegiado la disposición de la información pública en portales electrónicos, que no resultan accesibles para el universo de habitantes de la Ciudad de México que no tienen acceso a una computadora con internet y para las personas de la tercera edad. Por ello, es necesario que se promuevan estrategias de difusión y acceso en instalaciones visibles y de fácil acceso a la ciudadanía, y que la información pública relevante se exponga en sitios de afluencia de la ciudadanía, como mercados públicos, instalaciones educativas, deportivas, de cultura o de recreación, a cargo de los entes obligados.
- Por lo que respecta a los portales de transparencia, se requiere avanzar en la actualización de la información para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, así como mejorar notablemente su legibilidad para el usuario común, haciendo explícita la información disponible, y no solo la fracción del artículo correspondiente a la Ley. También, privilegiar la disposición en formatos de código abierto, para facilitar su disposición, análisis y difusión.
- El acceso a la información pública supone la atención de las solicitudes de información en tiempo, requerimiento que se cumple en la totalidad de los casos, pero también es necesario trabajar en cuanto a su congruencia con lo solicitado, a los principios de exhaustividad, máxima publicidad, en la orientación al usuario y en la calidad de la respuesta y de la información proporcionada.
- Para difundir y fomentar el ejercicio del DAI, se identificaron tres niveles de necesidad, para los que se hacen necesarias estrategias de abordaje diferenciadas:

Básica: Visibilizar la utilidad de la información pública en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Media: Actividades de capacitación para el conocimiento y uso de las herramientas de acceso a la información pública.

Avanzada: Abordaje a profundidad de los temas de interés de las personas o grupos de personas.

Referencias bibliográficas

- CIDE. Métrica de la Transparencia. Consultado el 12 de septiembre de 2015 en: <http://metricadetransparencia.cide.edu/>
- Colectivo CIMTRA Capítulo Distrito Federal. Evaluación de transparencia a Delegaciones del Distrito Federal, Reporte Ejecutivo de Resultados. Consultado el 12 de septiembre de 2015 en: <http://goo.gl/avF5G1>
- FUNDAR. Cuadernillo de resultados Índice del Derecho al Acceso a la Información en México. Consultado el 16 de octubre de 2015 en: <http://goo.gl/G295eC>
- Fundación Social (2011), *Guía para la sistematización de procesos y experiencias de desarrollo territorial*. Colombia
- Gutiérrez, P. (2008), *Ensayo. El derecho de acceso a la información pública Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*. INFODF. México.
- IJ UNAM (2015), “La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento” en Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Disponible en línea en <http://goo.gl/p1cau1>
- IFAI - INEGI. Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Consultado el 2 de noviembre de 2015 en: <http://goo.gl/8RrSf3>
- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (2015), *A diez años del acceso a la información pública y la protección de datos personales en la Ciudad de México*, InfoDF, México.
- Luna Pla, Issa (2012), “Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades”, Transparencia y Privacidad. Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos, núm. 2, segundo semestre de 2012.
- PDHCDMX (2016), *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, tomo 1. Marco Contextual, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHCDMX, México.
- Zermeño N. F., Domínguez P. M. y Chávez L. A. (2010), *El acceso a la información en comunidades marginadas*. UNAM- EPADEQ, México, 2010.

CAPÍTULO VII

Partidos políticos en México: los intocables de la transparencia y rendición de cuentas

Hugo Sánchez Gudiño

*"La democracia es un gran cliente para la televisión",
Emilio Azcarraga Jean, fundador de Televisa.*

Introducción

Los Partidos Políticos en México se han convertido no sólo en empresas privadas que viven del dinero público, que no rinden cuentas de manera suficiente y clara, y esta situación ha pervertido la democracia, al grado de convertir a los Partidos en insaciables consumidores del dinero público, pero al mismo tiempo este fenómeno se ha convertido en la más injusta transferencia del dinero de todos, el dinero público, a los centros reales de poder, que son las Televisoras Privadas. Una buena parte del dinero que la sociedad entregó a los partidos en 2006, y del dinero entregado en 2007 así como del obtenido en 2008-2009, fue a parar a las arcas de las televisoras.¹⁹

Sobre el caso específico de América Latina, el estudio comparado sobre el financiamiento tropieza con barreras generadas en gran parte por el hecho de ser un tema relativamente nuevo dentro de la agenda política de la región. En efecto, no es sino hasta años recientes que se ha planteado, como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a un sinnúmero de escándalos de corrupción, la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia y equidad en el financiamiento de la política.²⁰

Lo anterior trae consigo, de acuerdo con Nohlen, Picado y Zovatto, tres características fundamentales: 1) Escasa información sobre los movimientos financieros de los partidos políticos, debido a que la cultura de la transparencia de dichas fuerzas ha estado ausente de la escena político-partidaria del continente; 2) Pese a la existencia de regulación en la mayor parte de

¹⁹ Sánchez Gudiño, Hugo. "Partidocracia y perversión de la política" en Qehacer Político No.48. México.D.F.18-Marzo-2007,p.23

²⁰ Gunlicks, Arthur. Campaign and Party Finance in North America and Western Europe. San Fco.-Oxford, Wesview Press, 1992.p.p.200-250.

países de la región que impone a los partidos la obligación de transparentar sus finanzas, en los hechos esto no ocurre, debido a que no se cuenta con experiencia necesaria en este ámbito, además de que los regímenes de sanciones en algunos casos son inexistentes o no se aplican; y 3) En aquellos casos donde existe información sobre la materia, esta es heterogénea y dispersa.²¹

El problema de la transparencia en los ingresos y los controles o límites al gasto de los partidos ha venido a colocarse como uno de los puntos medulares de las últimas reformas electorales en nuestro país.

“Nuestro marco jurídico regulatorio de esos aspectos—el Código Electoral—ha conocido innegables avances entre 1978 y 1989. El financiamiento estatal cobró carta de naturalidad en nuestro sistema político, progresivamente se eliminaron discrecionalidades inaceptables; se establecieron criterios más objetivos para determinar sumas totales y fórmulas de distribución, y se amplió sustancialmente el monto de recursos que el Estado destina al financiamiento de partidos.”²²

Sin embargo, nuestra legislación es aún incompleta. Por ejemplo, los límites de los gastos de campaña no son del todo claros, de igual manera la normatividad en torno de otras fuentes de recursos, especialmente en materia de financiamiento privado, las disposiciones en materia de obligaciones y derechos tributarios de los partidos, etc.

Lugar especial lo ocupa el rubro que se refiere a la obligación de los partidos de dar cuentas claras del uso del financiamiento público. Sus Informes rendidos carecen de la más elemental regulación contable, son de imposible consulta y la omisión en el cumplimiento de esta mínima obligación carece de sanciones en la ley.

Si el tema se ha colocado como un asunto de vital interés para el desarrollo democrático de México ha sido, sobre todo, porque la sociedad expresa de distintas formas su rechazo a campañas dispendiosas e ingresos inexplicables.

Es aquí donde se inscribe el objetivo central de este ensayo: Realizar un balance crítico del llamado triángulo dorado: partidos políticos en México -Medios-Dinero Público así como la Transparencia Opaca y Nula rendición de Cuentas que giran alrededor de este círculo perverso.

²¹ Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel. Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IFE-FCE.1998.

²² Alcocer, Jorge (Coomp.) Dinero y Partidos. México. Nuevo Horizonte.1993.p.10.

Asimismo, trazamos como hipótesis central de trabajo la siguiente: En la reforma electoral más reciente 2014-2015 se establecieron nuevas reglas en materia de financiamiento público y se determinó que este debería prevalecer sobre el privado, además de que todos los actores políticos deberían transparentar su uso con la intención de que los partidos no quedarán subordinados al capital de origen empresarial. No obstante, como ha ocurrido en las dos últimas décadas un río de dinero público sin transparentar fluye internamente en todos los partidos políticos, "río que se ha hecho más caudaloso". "Los partidos siempre insatisfechos de recursos recurren en cada elección a una danza de millones que se mueven por debajo de la mesa, sin que el INE siquiera se entere(mucho menos pueda evitarlo o sancionarlo)".²³

En 10 años, "entre 1997 y 2006, los partidos recibieron sólo de financiamiento público federal más de 25 mil millones de pesos. ¿Y cuánto son 25 mil millones de pesos? Es mucho más por ejemplo, que el gasto programable de la Presidencia de la República en esos mismos 10 años (14 mil millones). Y es prácticamente igual al gasto programable del Poder Judicial de la Federación previsto para 2007 (25 mil millones)".²⁴

El tan generoso, poco transparente y derrochador modelo de financiamiento público, alimentado además por recursos de origen privado, no se ha acompañado de un riguroso sistema de fiscalización y vigilancia por parte del INE, aunque la actual Ley de Transparencia si incluya exigencias que los partidos no cumplen. La Transparencia Opaca tiene casi 16 años de existencia(elecciones 2000) y se agudiza conforme pasa el tiempo, sin que hasta el momento tenga solución. Fiscalizar y Transparentar el gasto partidista en Spots de Televisión y Radio se ha convertido en una tarea de imposible cumplimiento. Los Partidos Políticos en México se han convertido en los Intocables en materia de Transparencia y Rendición de cuentas.²⁵ Resulta urgente revisar la fórmula para el financiamiento de los partidos políticos a fin de proponer cambios que apunten a su apertura a la luz de principios básicos como la transparencia y rendición de cuentas , ya que como ha sido documentado plenamente en los últimos años más de la mitad de los recursos invertidos en las campañas fueron a parar a las arcas de las grandes cadenas televisivas y radiofónicas.²⁶

Desde hace mucho tiempo hay demandas e iniciativas para reducir significativamente los recursos públicos destinados a los partidos, que éstos

²³ Crespo, José Antonio. "Apretar el cinturón a los partidos" en el periódico El Universal. Ciudad de México, 16-Enero-2017.p.A27.

²⁴ Baños, Marco Antonio. "Recuento y Avances" en Revista Voz y Voto No.176.Octubre-2007. México, p.p.14-15

²⁵ Ibidem

²⁶ Alcocer, Jorge. "Para entender" en Revista Voz y Voto No.176.Octubre-2007. México, p.8

obviamente han ignorado. Revisar y Transparentar los montos de financiamiento público a los partidos ha crecido como demanda ciudadana en las recientes manifestaciones en contra del Gasolinazo²⁷:

“También se ha extendido un reclamo para revisar el financiamiento de los partidos políticos que son una de las figuras con menor aprecio ciudadano aunque ello no resta que sean instituciones imprescindibles para la vida y recreación de cualquier democracia. La idea de reducir el dinero (público) a la política ha sido abrazada incluso por gobernantes y actores políticos....”²⁸

Todos dicen de manera pública que están de acuerdo en reformar la Ley General de Partidos Políticos y hasta la Constitución, pero también todos saben que si se cierra la llave del dinero público, se acaba uno de los estímulos fundamentales de este negocio poco transparente de unos cuantos, en que se ha convertido la democracia electoral. En el fondo, el financiamiento público a los partidos políticos y su falta de transparencia y rendición de cuentas es el cemento con el que se construyó la injusta e ineficiente partidocracia.

Corrupción política y cleptocracia

La política profesional en México opera bajo una lógica propia, donde todo aparece atravesado por la corrupción, que a su vez provoca intrigas, conspiraciones, pactos, paranoias y todo tipo de malabarismos. “Existe una relación muy estrecha entre el autoritarismo y la corrupción, entre la falta de democracia y la deshonestidad gubernamental. En efecto, el régimen presidencialista posrevolucionario configuró sus mecanismos de poder y autoridad de tal manera que la corrupción pasó a ser quizá la más valiosa y perversa herramienta de la gobernabilidad.”²⁹

Por lo anterior, la experiencia política mexicana arroja un dato duro que forma parte de la identidad de la vieja clase política nacional: la relación de

²⁷ En una marcha convocada por redes sociales contra el aumento en el precio de la gasolina, miles de inconformes demandaron el recorte al presupuesto destinado a partidos políticos y al Instituto Nacional electoral (INE). Lo anterior, dijeron, servirá como medida para revertir el incremento en el precio de los combustibles./Maya, Arcelia. “Marcha en la CDMX en repudio al gasolinazo: demandan recorte a partidos políticos” en el periódico Reforma. México.D.F. 10-enero-2017.p.7.

²⁸ Murayama, Ciro(Consejero del INE).”Dinero y política: a río revuelto” en el periódico El universal.México.D.F.19-Enero-2017.p.A23.

²⁹ Aguilar Zinser, Adolfo “El Compromiso de combatir la corrupción” en Los Compromisos de la Nación.México,Plaza-Janéz.1996.p.85.

proporción inversa entre represión y corrupción. Verdaderamente en política no hay reglas del juego, el juego acaba con las reglas.³⁰ Max Weber lo anotaba con toda certeza cuando decía: "Quien se mete en política...ha sellado un pacto con el diablo, de tal modo que ya no es cierto que en su actividad lo bueno sólo produzca el bien y lo malo el mal, sino que frecuentemente sucede lo contrario".

Es el escenario de lo que Huntington calificaba como el resquebrajamiento de las instituciones tradicionales por una modernización rápida, es decir la corrupción que "como tal engloba los sobornos, los abusos de autoridad, el tráfico de influencias, la deshonestidad, el enriquecimiento ilícito, la traición y muchas otras linduras, ha sido un componente permanente de la vida política en todas partes."³¹

En este sentido, observamos que cuando el mito democrático parecía predominar de manera absoluta, los sistemas políticos occidentales, como anota Della Porta y Mény, se encontraban bajo el aguijón de innumerables problemas: crisis de los partidos, de la participación, económica y de los valores.³²

Así, para intentar comprender el interés que ha suscitado el problema de la Corrupción en la práctica política es necesario tomar en consideración distintos factores, de acuerdo a lo que sugiere Ackerman: "Hay que distinguir entre cleptocracias, en las que la corrupción se halla organizada en la cúpula del gobierno y otros actores políticos"³³

³⁰ El dinero, tanto de gobiernos como del crimen organizado en las campañas electorales, representa sólo uno de los problemas más importantes de la corrupción en la política, sino además amenaza la democracia. Para ello, organizaciones de la sociedad civil, encabezadas por Transparencia Mexicana, las cuales impulsaron, mediante iniciativa ciudadana, la Ley3de3, ahora buscarán regular el dinero sucio que fluye en las campañas./Ortega, Eduardo. "Ciudadanos van por regular el dinero sucio en las campaña" en el periódico El Financiero.México.D.F.28-diciembre-2016.p.34.

³¹ Cansino César. "Honradez en la Política?" en *Metapolítica* No.45.México.D.F.Enero-Febrero-2006.p.15.

³² Della Porta, Donatella y Mény Yves. "Democracia y Corrupción" en *Metapolítica*.No.45.México.D.F.Enero-Febrero-2006.p.36.

³³ Corrupción se puede definir de la siguiente manera: Intercambio clandestino entre dos mercados, el político y/o administrativo y el mercado económico y social. Es un intercambio oculto que viola normas públicas, jurídicas y éticas, sacrificando el interés general por el privado— Della Porta,Donatella e Mény, Yves."Democracia y Corrupción" en *Metapolítica* No.45.México. Jus.-CEPCOM.Enero-Feb-2006.p.38) Coolidge, Jacqueline y Susan Rose-Ackerman.High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases,policy research working paper .Banco Mundial.Washington DC.1997).

Así elabora la siguiente tipología aplicable para el estudio de la corrupción política(Dinero-Partidos):

- a) **Cleptocracia:** Se refiere a un gobernante o funcionario de alto nivel cuyo objeto principal es el enriquecimiento personal y que detenta el poder de realizar este objetivo mientras está en el cargo público³⁴;
- b) **Monopolio Bilateral:** Un gobierno se enfrenta a un solo adversario principal frente a la mesa de juego. Esta situación al igual que un monopolio bilateral, las posibilidades de obtener ingresos son compartidas entre el Sobornador y el Gobierno. Su fuerza relativa determinará la forma en que se comparten las ganancias³⁵;
- c) **Mafias:** Diego Gambetta define una Mafia como un grupo de crimen organizado que proporciona servicios de protección que sustituyen a los que proporciona el Estado en las sociedades ordinarias. En algunos casos bilaterales, el Estado y la Mafia comparten los negocios de protección y quizá incluso tienen servicios que se solapan³⁶;y
- d) **Soborno Competitivo:** Una espiral de Corrupción hacia arriba, donde la rentabilidad del soborno debe aumentar en algunos escalones a medida que aumenta la incidencia de la corrupción. Como aumenta la proporción de funcionarios corruptos con el nivel de sobornos, un aumento en el nivel de sobornos frecuentemente aumenta la proporción de personas privadas que los pagan.³⁷

En conclusión, existen tres dimensiones fundamentales para determinar la incidencia de la corrupción política, que lo mismo afecta la disponibilidad de los políticos para aceptar sobornos y financiamiento ilegal de sus campañas electorales, la tolerancia de los votantes a dichos pagos y la voluntad de pagar de los grupos económicamente fuertes:1)La existencia de favores centrados en pocas personas a disposición de los políticos;2)La capacidad de los grupos económicamente poderosos para obtener estos beneficios legalmente; y 3)Las estabilidad temporal de las alianzas políticas. La inesta-

³⁴ Stanislav, Andreski. "Kleptocracy or Corruption as a System of Government" en *The African Predicament: A Study in The Pathology of modernisation*. Nueva York, Atherton 1968.

³⁵ Khan, Mushtaq. "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries", *IDS Bulletin*. 1996.

³⁶ Gambetta, Diego. *The Sicilian Mafia*. Cambridge, Harvard University Press, 1993.

³⁷ Tirole, Jean. "A Theory of collective Reputations" en *Review of Economic Studies*. 1996.

bilidad puede surgir de la lucha por el botín del cargo, pero los gobiernos en las sociedades ideológicamente divididas pueden también ser inestables.³⁸

El negocio mediático y la opacidad en los gastos

La corrupción política se origina en las campañas electorales. Esta hipótesis ha servido de plataforma para imponer topes a los gastos de campaña y establecer controles a las aportaciones de particulares a partidos y candidatos; también para limitar, sin haberlo logrado hasta la fecha, la captación de fondos y el gasto en las precampañas, fuente de intercambios oscuros entre donatarios y donantes.³⁹

“El formato de campañas costosas, aparte de introducir formas inevitables de corrupción y clientelismo, genera la exclusión y tiende a socavar, y hasta desaparecer, una de las prerrogativas del ciudadano en la constitución, transmisión y ejercicio del poder: el derecho de ser votado. El resultado es la suplantación de la democracia por una plutocracia que asegura su permanencia y reproducción mediante la alternancia en el poder.”⁴⁰

³⁸ Ades, Alberto y Di Tella, Rafael. "Competition and Corruption" en Applied Economics Discusión Paper Series No.169.Oxford,Oxford University.1995/Distintos teóricos y estudiosos del sistema político norteamericano han manifestado su preocupación por que el costo de las campañas políticas estimule los tratos de "toma y daca" En Francia y en Italia, los partidos modernos han perdido el enfoque ideológico y han llegado a ser dominados por "políticos de los negocios". Muchos de los escándalos en estos países tuvieron que ver con las contribuciones ilegales a las campañas políticas. Lo mismo puede decirse de los recientes escándalos en Corea y en Japón.---Della Porta,Donatella."Actors in Corruption:Business Politicians in Italy" en International Social Science Journal No.48.1996.p.p.349-364/Etzioni,Amitai. Capital corruption: The New Attack on American Democracy. Transaction Publishers.1988/Mény, Yves. "Fin de Siecle Corruption: Change,Crisis and Shifting Values" en Internacional Social Science Journal No.149.1996-p.p.309-320/Park,B-yeong."Political Corruption in South Korea: Concentrating on the Dynamics of Party Politics" en Asian Perspectives No.19.1995.p.p.163-193/Reed, Steven. "Political Corruption in Japan" en International Social Science Journal No.48.1996p.p.395-405.

³⁹ El Consejero del INE Ciro Murayama plantea el problema de la siguiente manera: "El financiamiento público a los partidos, así como el acceso gratuito de los candidatos a radio y televisión con cargo a los tiempos del Estado, son las palancas fundamentales para que no sea el dinero privado el fiel de la balanza de las contiendas políticas en un país marcado por una profunda desigualdad. A la especie de eliminar o reducir al máximo el financiamiento público a los partidos, hay que ponerle enfrente su inevitable corolario: sería el dinero de particulares, y en particular de grandes grupos de interés económico, el que nutriría y definiría el poderío de las campañas...Son tiempos difíciles y es válido plantearse fórmulas de austeridad en las campañas. Pero eliminar el financiamiento público y privatizar en los hechos la contienda política no parece una vía adecuada para sanear nuestra democracia..."/Murayama, Ciro. "Dinero y política: a río revuelto" en el periódico El Universal.Op.Cit.p.A23.⁴⁰ Stanislav,Andreski."Kleptocracy or Corruption as a System of Government" en The African Predicament:A Study in The Pathology of modernisation.Nueva York,Atherton 1968.

⁴⁰ Nuncio, Abraham. "Dinero, Campañas y Corrupción" en La Jornada.México,D.F.12-Diciembre-2005.p.23.

Los partidos políticos son parte conspicua de la corrupción política mexicana, anota Meyer. Así lo planteaba Robert Michels hace casi un siglo, todos los partidos son organizaciones oligárquicas pero “en México, son además receptores de cantidades enormes de recursos (tuvieron casi 5 mil millones de pesos en el 2006). Es por combinación de características—oligarquía y dinero—que los partidos con registro buscan a toda costa ser los monopolizadores de las candidaturas a puestos de elección popular”.⁴¹

“Síntomas de la toxicidad producida por un modelo de competencia electoral que debilita al paciente en vez de curarlo: financiamiento público más acceso irrestricto a la televisión más irregular ineficaz es igual a partidos cada vez más ricos, que participan en elecciones cada vez más caras, que benefician a televisoras cada vez más poderosas, que usan su poder para presionar a políticos renuentes a rendir cuentas o a cambiar la legislación electoral con el objetivo de remediar la enfermedad que provocaron.”⁴²

No hay duda que la legislación existente sobre Transparencia en la gestión del dinero público en las campañas partidistas tiene el potencial de hacer evidentes muchas de las formas como se ha mal usado el poder político en beneficio de intereses ilegales e ilegítimos.

En lo político, la corrupción corroe las bases de la democracia y el buen gobierno al alterar el resultado de los procesos electorales y hacer de la justicia una caricatura. No obstante, el peor efecto de la existencia de una corrupción política y administrativa extendida como la que se vive en México, es el que tiene en el campo de la moral colectiva, ese elemento intangible pero indispensable para sacar adelante el proyecto de nación, cualquiera que éste sea.

En este sentido, Gabriel Zaid es muy preciso al señalar que “para entender la política mexicana hay que entenderla como negocio (...) Cuando un político mexicano tiene una base popular o externa, no la trata como si fuera su clientela, sino un paquete de buenas voluntades que puede venderle a la empresa para subir”.⁴³

En 2011, Jacqueline Peschard estableció, dentro del marco de la Semana Nacional de la Transparencia, cuatro argumentos por los cuales es

⁴¹ Meyer, Lorenzo. “Sigue vigente la teoría negra de la política” en Reforma.méxico.D.F.10-Agosto-2005.p.13^a.

⁴² Dresser, Denisee. “Envenenados” en Reforma.México.D.F.21-Mayo-2007.p.17.

⁴³ Zaid, Gabriel. El Progreso Improductivo. México.D.F. Siglo XXI,1979,p.221.

indispensable que los partidos políticos promuevan la Transparencia y Rendición de Cuentas dentro de sus acciones específicas: debido a que es un instrumento que evita que los grupos de interés capturen al Estado en su beneficio particular, en detrimento del interés público; es el gran cemento de la confianza pública en las instituciones; ofrece la posibilidad de recuperar la credibilidad en la política como palanca para construir acuerdos y lograr transformaciones; y contribuye a la construcción de una ciudadanía informada, participativa y vigilante.

Finalmente en este aspecto es pertinente señalar que en el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) hizo un reconocimiento especial al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por sus sentencias garantistas del derecho de acceso a la información y menciona la sentencia del TEPJF (2010) que ha sostenido la obligación de respetar el derecho de acceso a la información a los partidos políticos, ya que “la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, y los obliga a velar por la observancia del principio de publicidad y la transparencia en su vida interna”.⁴⁴

Incumplen partidos toda norma de transparencia

Los partidos políticos no cumplen con cuestiones mínimas de Transparencia y Rendición de cuentas pese a que, hasta ahora, sólo están obligados a cumplir con cuestiones elementales que marca el Reglamento de Transparencia de la Autoridad Electoral. Lo que actualmente sabemos de los Partidos Políticos resulta insuficiente para que éstos rindan cuentas a la ciudadanía pese a que son responsables de acoger a los representantes populares, concluye el estudio “Transparencia y Rendición de Cuentas de los Partidos Políticos”, que presenta Incide Social A.C.⁴⁵

En este trabajo de investigación se contempló a los siete partidos políticos registrados durante el proceso electoral de 2012 –PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, PMC y Panal–y se concluye que “en términos generales, los

⁴⁴ Foro realizado en septiembre de 2011 y cuyo objetivo fue ofrecer un espacio para que los dirigentes de los siete partidos políticos realizaran propuestas y discutieran los ejes de acción en materia de transparencia y rendición de cuentas. Cabe señalar que al evento únicamente asistió el presidente de un solo partido político (Nueva Alianza), el resto de los partidos designó a un representante.

⁴⁵ Inside Social A.C. Transparencia y Rendición de Cuentas de los Partidos Políticos. México. Inside-PNUD.2014.370p.

Partidos Políticos no cumplen con las Obligaciones de Transparencia que les corresponden de acuerdo con el artículo 64 del Reglamento de Transparencia del IFE y el Comité de Gestión del IFE (actualmente INE, tras la reforma política) no cumple con su obligación de verificar semestralmente que la información de los Partidos Políticos se encuentre actualizada (...).⁴⁶

El estudio revisó archivos, fiscalización, finanzas, situación patrimonial y el padrón de militantes y estas son algunas de sus consideraciones: a) Sobre las declaraciones patrimoniales de sus candidatos a cargos de elección popular, ningún Partido señala la obligación de que éstas sean públicas; b) Los partidos políticos reciben un presupuesto anual para sus actividades que son independientes de los procesos electorales. De éstos, sólo el PRD establece como obligación la publicación de informes sobre el ejercicio de estos recursos. Aunque ningún Partido sigue un proceso claro para informar quiénes son los responsables y qué mecanismos se usarán para su difusión; c) En el tema de finanzas, también el PRD es el único partido que tiene un tabulador de salarios para que la ciudadanía sepa cuánto gana cada uno de los funcionarios del partido; d) Ningún Partido establece algún procedimiento para recolectar, validar y publicar datos sobre el financiamiento que recibe cada candidato para sus campañas políticas; aunque el PRD sí tiene en sus estatutos alguna normativa para que la información en algún momento sea pública; e) Ninguno de los siete Partidos del estudio detalla cómo recolectar y mantener actualizada información sobre su situación patrimonial, los bienes muebles, inmuebles y materiales. Movimiento Ciudadano establece la obligación de publicar los datos, pero no indica cómo se obtienen o quién es el responsable de éstos; f) Los partidos políticos tampoco establecen una metodología para que no se dupliquen los salarios cuando un funcionario partidista ya desempeña un cargo público o de elección popular; g) Datos tan básicos como los requisitos para ocupar una plaza en un partido político o para contender a un cargo de elección popular, tampoco se publicitan; h) Ningún partido político establece normas para que el currículum de cada uno de los candidatos que apoya, sea público;

Asimismo, establece estas dos consideraciones más: Sólo Movimiento Ciudadano considera una obligación tener información sobre su plataforma electoral, programas, actas, resoluciones, acuerdos, convenios con otros Partidos o Sociedad Civil; y sobre cómo archivar información, sólo el PRI establece reglas para hacerlo y tener un archivo histórico disponible para militantes; y ninguno de los partidos políticos registra como una obligación tener público su padrón de militantes pese a que el número de éstos tiene vínculo directo con los recursos públicos que reciben año con año.

⁴⁶ Ibidem.

En ese sentido se han dado varias propuestas sobre reducir o disminuir el financiamiento a los partidos políticos. El pasado 13 de enero de 2017 el Congreso de Jalisco aprobó hacer suya y enviar al Congreso de la Unión la iniciativa presentada por el legislador Independiente, Pedro Kumamoto, para reducir el dinero público que se asigna a los partidos políticos modificando la fórmula de asignación de recursos vigente, con lo que se busca generar ahorros de aproximadamente 2 mil 200 millones de pesos a nivel nacional.

La Iniciativa llamada #Sin VotosNoHay Dinero# propone que en lugar de que el financiamiento a los Partidos se calcule tomando como base el padrón electoral, la fórmula tome en cuenta únicamente los votos que lograron los Partidos en la última elección. El Artículo 51 de la Ley General de los Partidos Políticos señala que para el financiamiento se “multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por 65% del salario mínimo diario vigente para la Ciudad de México, para los Partidos Políticos nacionales o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales”.

De esta manera, la propuesta de Kumamoto, idéntica a la que presentó el diputado federal independientes Manuel Clouthier y que fue rechazada por el Congreso de la Unión—establecía que para hacer esta multiplicación sólo se tomara en cuenta la votación emitida válida, sin alterar el resto de la ecuación.

Al presentar su iniciativa ante el pleno del Congreso de Jalisco, Kumamoto cuestionó la reacción de los políticos de los partidos ante el llamado gasolinazo, puesto que consideró que improvisan propuestas ante el enojo de la gente cuando desde hace 10 meses se sabía de la liberación del precio de los combustibles y el eventual incremento en su costo.⁴⁷

Cabe recordar, que al menos el Congreso de la Unión desechó y congeló tres iniciativas en los últimos dos años para reducir el financiamiento de los partidos políticos, como demandan quienes protestan por el gasolinazo.⁴⁸ Asimismo, en octubre de 2015, el senador panista Francisco Búrquez planteó cambiar la fórmula y multiplicar por 30% del salario mínimo. A su propuesta se sumaron otros senadores de su partido y del PRD, así como más de 150 ciudadanos con su firma, pero la iniciativa sigue sin dictaminarse. Para modificar lo que señala la Constitución en la materia se requieren al menos del voto de dos terceras partes de ambas cámaras.

⁴⁷ Torres, Raúl. "Prende Campaña #SinVotosNoHayDinero#" en el periódico El Universal. México. D.F. 14-Enero-2017. p. A15.

⁴⁸ Reforma Staff. "Exigen Recortar Gasto a Partidos" en periódico Reforma. México. D.F. 11-Enero-2017. p. p. 1-5.

El 27 de abril de 2016, diputados del Movimiento Ciudadano (MC) propusieron eliminar el financiamiento público a los Partidos, permitir las cuotas privadas con topes definidos y crear mecanismos estrictos de Transparencia. Su iniciativa está sin dictaminar en la Comisión de Puntos Constitucionales. Finalmente tenemos que el 30 de septiembre de 2016, los diputados desecharon la iniciativa presentada por el Independiente Manuel Clouthier desde diciembre de 2015.

Durante todo el mes de enero de 2017 miles de ciudadanos en el Zócalo Capitalino y en todo el país demandaron al gobierno federal recortar el presupuesto a Partidos Políticos y al Instituto Nacional Electoral.⁴⁹

De igual manera, grupos ciudadanos preparan una propuesta en la que se plantean Reformas a los Códigos de Procedimientos Electorales y cambios al financiamiento de la vida político-electoral en nuestro país. Para ello, organizaciones de la sociedad civil, encabezadas por Transparencia Mexicana, las cuales impulsaron, mediante iniciativa ciudadana la Ley3de3, ahora buscarán regular y transparentar el dinero sucio que fluye en las campañas.

Para la Presidenta de dicha organización María Marván Laborde, el problema del financiamiento de las campañas electorales es uno de los obstáculos más importantes en términos de prevenir la corrupción de la política en cualquier lugar del mundo.⁵⁰

Conclusiones y propuestas

En términos generales, los partidos políticos no cumplen con las obligaciones de Transparencia que les corresponden de acuerdo con el artículo 64 del Reglamento de Transparencia del INE y el Comité de Gestión del INE no

⁴⁹ El pasado 11 de Enero de 2017 los Consejeros del INE anunciaron cinco medidas para contribuir con el mejor uso de los recursos públicos en los difíciles momentos que vive el país, entre ellas ,el devolver el dinero que ya se les había asignado para construir dos nuevos edificios en las oficinas centrales. El INE contaba con un presupuesto de mil 454 millones de pesos aprobados por la Cámara de Diputados para dicho fin. En este sentido el presidente del Instituto Nacional Electoral(INE), Lorenzo Córdova señaló que por las condiciones económicas del país, el instituto optó por cancelar el proyecto de ampliar su sede con costo de mil 100 millones de pesos: "Nos preocupa el contexto, porque el contexto social que se vive en el país puede ser el contexto con el que comience a desarrollarse el proceso de 2018,y nosotros necesitamos reivindicar la vía electoral como la privilegiada en una democracia para que las inconformidades sociales se procesen por la vía pacífica" —señaló./ Zepeda, Aurora. "INE desiste de construir edificio y regresa dinero" en el periódico Excélsior. México. D.F. 12-Enero-2017.p.6/Gómez, Ricardo. "Preocupa irritación social para 2018" en el periódico El Universal.México.D.F.12-Enero-2017,p.A7.²⁹ Aguilar Zinser, Adolfo "El Compromiso de combatir la corrupción" en Los Compromisos de la Nación.México,Plaza-Janéz. 1996.p.85.

⁵⁰ Ortega, Eduardo. "Ciudadanos van por regular el dinero sucio en las campañas" en el periódico El Financiero. México. D.F. 28-Diciembre-2016.p.p.34-35.

cumple con su obligación de verificar semestralmente que la información de los Partidos Políticos se encuentre actualizada en sus portales de internet y en la propia página de dicho órgano electoral como se indica en el artículo 65.

Con respecto a la información que los partidos políticos y el INE difunden en sus páginas de internet, se puede decir que en términos generales no es información accesible, confiable, completa y oportuna por las siguientes razones:

La mayor parte de los documentos se presentan en formatos cerrados (como PDF), que no permiten su reutilización; La información carece de confiabilidad puesto que no se presentan los mismos documentos en las páginas de internet de los partidos y en el sitio electrónico del INE, por lo que resulta imposible saber cuál es la información “oficial”; y La información es incompleta ya que en la mayoría de las secciones de las páginas web se presentan documentos que no cumplen con las obligaciones de Transparencia a cabalidad.

Actualmente la información pública es útil e inclusiva —a nivel social— cuando está disponible, accesible y utilizable por parte de la ciudadanía, ya que la información pública no debe ser únicamente para consulta sino también para el análisis de los datos que la integran. Y sólo si estos datos se encuentran en formatos en los que se puedan gestionar a través de herramientas informáticas para poder interpretar su sentido, esta es información plenamente utilizable. Si la información difundida por los Partidos Políticos y el INE carece de calidad, se incumple con el artículo 65 del Reglamento de Transparencia del INE que los obliga a publicar dicha información “de manera que se facilite su uso y comprensión” y se viola el derecho de acceso a la información frente a la ciudadanía.

La principal propuesta se enmarca en la necesidad de diseñar una Ley Federal de partidos políticos que regule en México la actuación de estas “entidades de interés público” con el objetivo de promover en su interior una vida más democrática y que esto en el agregado potencialice la democracia de nuestro sistema político en general.

En 2017 año en que no hay comicios federales, los partidos políticos tendrán una bolsa de 4 mil 139 millones de pesos provenientes de la Federación y una cantidad casi idéntica que deberá ser proporcionada por las entidades federativas, sin contar con los gastos de campaña para las elecciones del Estado de México, Coahuila y Nayarit, 8 mil 278 millones de pesos, lo que equivale casi a 8 veces los recursos que el INE devolvió a la federación luego de cancelar el proyecto de su nueva sede. A 40 años de distancia, es inadmisibles mantener el esquema de la Transparencia Opaca de los

partidos políticos. Habrá que analizar con detalle las múltiples propuestas para comenzar a Transparentar este inaceptable esquema de prerrogativas.

Debido a que los partidos políticos no han logrado diseñar e implementar una estrategia integral en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas que se base en un diseño jurídico, institucional y procedimental y toda vez que existe un órgano especializado en la materia (INAI), la principal recomendación que se propone se encuentra dirigida a la necesidad de que los partidos políticos se conviertan en sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPG) y por lo tanto, que el órgano encargado de velar por el acceso a la información y la transparencia de estas instituciones sea el INAI. De esta manera, los Partidos Políticos tendrían que sujetarse a los principios y procedimientos establecidos en dicho ordenamiento y no se tendría que empezar desde cero la puesta en marcha de una estrategia en la materia.

En este sentido, los partidos políticos estarían regulados como cualquier dependencia gubernamental, es decir, tendrían que considerar la existencia de una Unidad de Enlace encargada de atender las solicitudes de información y un Comité de Información integrado por funcionarios partidistas de diversas áreas al interior de estas instituciones para la deliberación sobre la pertinencia o no de publicar determinada información. Siguiendo con esta propuesta, sería indispensable incluir un capítulo en la LFTAIPG que señale las obligaciones de Transparencia específicas de los Partidos Políticos sin que medie petición de parte y, sujetarse a las resoluciones del máximo órgano encargado de Transparencia y Acceso a la Información de nuestro país.

Finalmente, sería primordial fortalecer a los órganos encargados de resolver las quejas y disputas al interior de los Partidos Políticos para garantizar que exista una efectiva Rendición de Cuentas de estas instituciones de cara a su militancia y a la ciudadanía en general.

Referencias bibliográficas

- Ades, Alberto y Di Tella, Rafael (1995), "Competition and Corruption" en Applied Economics Discussion Paper Series No.169. Oxford, Oxford University, EUA.
- Aguilar Zinser, Adolfo (1996), "El Compromiso de combatir la corrupción" en Los Compromisos de la Nación. México, Plaza-Janéz. 1996.
- Aguayo Quezada, Sergio (1995), "Televisión Desenfrenada", en *La Jornada*, México, 19 de septiembre de 1995.
- Alcocer, Jorge (Comp.) (1993), *Dinero y Partidos*. México. Nuevo Horizonte.
- Alcocer, Jorge (2007), "Para entender" en Revista Voz y Voto No.176. Octubre-2007. México.
- Alonso, Jorge (coordinador), *Cultura política y educación cívica*, México, Porrúa-CIIH-UNAM, 1994.
- Baños, Marco Antonio. "Recuento y Avances" en Revista Voz y Voto No.176. Octubre-2007. México.
- Cansino César (2006), "Honorabilidad en la Política?" en *Metapolítica* No.45. México. D.F. Enero-Febrero-2006.
- Crespo, José Antonio. "Apretar el cinturón a los partidos" en el periódico El Universal. México. D.F. 16-Enero-2017.
- Coolidge, Jacqueline y Susan Rose-Ackerman. High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases, policy research working paper .Banco Mundial. Washington DC. 1997.)
- Della Porta, Donatella. "Actors in Corruption: Business Politicians in Italy" en *International Social Science Journal* No.48. 1996.
- Della Porta, Donatella y Méndy Yves. "Democracia y Corrupción" en *Metapolítica*. No.45. México. D.F. Enero-Febrero-2006.
- Della Porta, Donatella e Méndy, Yves. "Democracia y Corrupción" en *Metapolítica* No.45. México. Jus.-CEPCOM. Enero-Feb-2006.

Dresser,Denisee (2007), "Envenenados" en Reforma.México.D.F.21-Ma-
yo-2007.

Etzioni, Amitai (1988), *Capital corruption: The New Attack on American De-
mocracy*. Transaction Publishers, EUA.

Gambetta,Diego.The Sicilian Mafia.Cambridge,Harvard University
Press,1993.

Gómez, Ricardo. "Preocupa irritación social para 2018" en el periódico El
Universal.México.D.F.12-Enero-2017.

Gunlicks,Arthur (1992), *Campaign and Party Finance in North America and
Western Europe*.San Fco.-Oxford,Wesview Press,1992.

Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*.New
Haven, Yale University Press, EUA.

Inside Social A.C. Transparencia y Rendición de Cuentas de los Partidos
Políticos.México.Inside-PNUD.2014.

Jalife, Alfredo, "El SubMarcos y la Guerra de la Comunicación", en Origina,
No. 29, México, octubre de 1995.

Jensen, Joy (1976), *Liberalism, democracy and the mass media*, Illinois,
Institute of Comunication University Illínois, 1976.

Johnson,Kenneth,F.Mexican Democracy:A critical view.New York,Prae-
ger,1984.

Khan,Mushtaq. "A Typology of Corrupt Transactionns in Developing Coun-
tries",IDS Bulletin.1996.

Krauze, Enrique (1992) *Textos heréticos*, México, Grijalbo, 1992.

Kolakowski, Leszek (1993), La modernidad siempre a prueba, México,
Edit. Vuelta.

Lindau, Juan (1993), *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, Méxi-
co, Joaquín Mortiz, editores.

Maya, Arcelia. "Marcha en la CDMX en repudio al gasolinazo:demandan recor-
te a partidos políticos" en el periódico Reforma.México.D.F. 10-enero-2017.

- Mény, Yves. "Fin de Sicle Corruption:Change,Crisis and Shifting Values" en *Internacional Social Science Journal* No.149.1996.
- Park,Byeong. "Political Corruption in South Korea:Concentrating on the Dynamics of Party Politics" en *Asian Perspectives* No.19.1995.
- Merino, Mauricio (1993), *La democracia pendiente, México*, FCE, 1993.
- Meyer,Lorenzo. "Sigue vigente la teoría negra de la política" en *Reforma*. México.D.F.10-Agosto-2005.
- Moragas, Miguel (1985), *Sociología de la comunicación de masas*, tomo N, Barcelona, Gustavo Gilli, editores.
- Murayama, Ciro (Consejero del INE). "Dinero y política: a río revuelto" en el periódico *El universal*.México.D.F.19-Enero-2017.
- Musachio, Humberto (1995), "Medios de Comunicación: Mucho Ruido, Cero Avance", en *Voz y Voto*, No. 33, México, noviembre de 1995.
- Nohlen,Dieter, Picado,Sonia y Zovatto,Daniel (1998), *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IFE-FCE.1998.
- Nuncio, Abraham (2005), "Dinero, Campañas y Corrupción" en *La Jornada*. México,D.F.12-Diciembre-2005.
- O'Donell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1998), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- Ortega, Eduardo (2016), "Ciudadanos van por regular el dinero sucio en las campaña" en el periódico *El Financiero*.México.D.F.28-diciembre-2016.
- Ortega,Eduardo."Ciudadanos van por regular el dinero sucio en las campañas" en el periódico *El Financiero*.México.D.F. 28-Diciembre-2016.
- Ortiz Pinchetti, J. Agustín (1989), *La democracia que viene*, México, Grijalbo, 1989.
- Pacheco, José Emilio(1972), "Los Escritores y la Política", en *Plural*, No. 13, México, octubre de 1972.
- Park,Byeong."Political Corruption in South Korea:Concentrating on the Dynamics of Party Politics" en *Asian Perspectives* No.19.1995.

- Paz, Octavio, *El peregrino en su patria*, México, FCE, 1987.
- Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1972.
- Ramos Esquivel, Alejandro (1983), *Sucesión pactada: La ingeniería política del salinismo*, México, Plaza y Valdés, Financiero, Porrúa.
- Reforma Staff. "Exigen Recortar Gasto a Partidos" en periódico Reforma. México.D.F.11-Enero-2017.
- Reed, Steven. "Political Corruption in Japan" en *International Social Science Journal* No.48.1996p.
- Robles, Martha(1993), *La metáfora del poder*, México, Porrúa, 1993.
- Rojas, Rosa, "Presentó la Parte Oficial al EZLN su Propuesta de Ley de Medios", en *La Jornada*, México, 16 de noviembre de 1995.
- Sánchez Gudiño, Hugo."Partidocracia y perversión de la política" en *Qehacer Político* No.48.México.D.F.18-Marzo-2007.
- Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza, 1994, 149 pp. Salís, Beatriz, y Avilés, Francisco, *Reforma política y derecho a la información*, México, UAM- Xochimilco, 1985.
- Stanislav,Andreski."Kleptocracy or Corruption as a System of Government" en *The African Predicament:A Study in The Pathology of modernisation*. Nueva York,Atherton 1968.
- Suárez Iñiguez, Enrique(1980), *Los Intelectuales en México*, México, El Caballito, 1980.
- Tirole,Jean (1996), ."A Theory of collective Reputations" en *Review of Economic Studies*
- Torres,Raúl. "Prende Campaña #SinVotosNoHayDinero#" en el periódico El Universal.México.D.F.14-Enero-2017.
- Trejo Delarbre, Raúl (1992), *La sociedad ausente: comunicación, democracia y modernidad*, México, Cal y Arena, 1992.
- Trejo Delarbre, Raúl, "Videopolítica VS. Mediocracia: Los Medios y la Cultura Democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, México, IIS-UNAM, julio-septiembre de 1994.

Trejo Delarbre, Raúl (1995), “Medios y Elecciones en 1994: El Sufragio Privilegiado”, en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones*, México, FLACSO-Porrúa.

Villareal, René, “La Experiencia Mexicana”, en *Plural*, No. 38, México, noviembre de 1974.

Zaid, Gabriel (1979), *El Progreso Improductivo*. Ciudad de México, Siglo XXI

Zepeda, Aurora. “INE desiste de construir edificio y regresa dinero” en el periódico *Excelsior*. México. D.F. 12-Enero-2017.

Zermeño, Sergio (1990), *México: una democracia utópica*, 13a edición, México, Siglo XXI editores.

Zovatto, Daniel (1998), “La financiación de la política y su impacto en la ética de la administración pública en Latinoamérica” en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD No.10.Febrero-1998.

CAPÍTULO VIII

Gobierno Abierto en el contexto subnacional

José de Jesús Sosa López

Introducción

Pese a sus muy notables esfuerzos de difusión hacia la Sociedad Civil, el así denominado Movimiento por el Gobierno Abierto en América Latina se mantiene como un asunto de carácter profundamente gubernamental y técnico. Esto es así, simple y llanamente porque lo que se ha venido conformando como el conjunto de modelos, prácticas y sistemas de Gobierno Abierto contempla tanto a una serie de principios y prácticas que afectan la gestión pública, como acciones que está involucran a un número creciente de países, gobiernos, regiones y, en menor medida a empresas, organismos multilaterales, organizaciones civiles y ciudadanos individuales que impulsan transformaciones significativas en las relaciones Sociedad-Estado (AGA 2011).

En este capítulo se ofrece un análisis de los principales rasgos que distinguen las prácticas de Gobierno Abierto a nivel subnacional respecto de lo que ha sido su desarrollo por las instancias nacionales. Se ofrece, para ello, un análisis inicial que recoge la dimensión conceptual del Gobierno Abierto y su capacidad para integrar en un solo marco explicativo diversos enfoques analíticos que impulsan la idea de que es posible que instituciones públicas interactúen con empresas y organizaciones sociales para atender y resolver los asuntos de la Agenda Pública. Posteriormente, el texto aborda las diferencias concretas entre las prácticas de Gobierno Abierto entre diversos niveles de gobierno a partir de casos concretos de México y América latina.

Es importante dejar establecido desde un inicio que, al analizar las prácticas de Gobierno Abierto en México y en algunas regiones latinoamericana-

nas, se hace evidente la distancia y diferenciación entre lo que conforma base ético-normativa de las iniciativas y los proyectos considerados como propuestas o desarrollos de Gobierno Abierto. Ello es útil para identificar la situación que existe en torno a los verdaderos alcances del uso y adopción del concepto. Desde la perspectiva de Oscar Oszlak -una de las autoridades en el tema-, la noción de Gobierno Abierto se enfrenta a procesos de re-definición constante que van desde la “conceptualización a la acción y viceversa” (Oszlak 2014) con notables efectos prácticos y jurídicos, hasta el reconocimiento de que este neologismo puede ser “demasiado abierto”, extremadamente “autorreferente” y “excesivamente novedoso” (Ramírez-Alujas y Dassen 2014, Villoria 2012).

Esta situación, aún cuando no pone necesariamente en entredicho la vigencia y aplicabilidad del concepto como un paradigma de gobierno emergente, finca una situación de holgura para recrear el debate sobre el sentido y utilidad que tiene la implementación de reformas encaminadas a alterar la tradicional relación entre gobernantes y gobernados, entre instituciones públicas y ciudadanos (Quintero 2015, Oszlak 2014). Debate que tiende a ofrecer evidencias, como se explica más adelante, para apoyar la idea de que el Gobierno Abierto está en posibilidades de ofrecer respuesta a las tradicionales demandas por contar con autoridades y procesos gubernamentales más transparentes y más cercanos a la población.

Otro punto a destacar es la relevancia que reviste la comprensión del impacto que están teniendo las herramientas, metodologías y recursos empleados como medios del Gobierno Abierto. Como se discute en la segunda parte de este capítulo, resulta significativo analizar qué constituye efectivamente una “práctica de Gobierno Abierto” a partir de la identificación de criterios y parámetros específicos. El *quid* del asunto reside en saber sobre si la combinación de ciertas herramientas y metodologías constituye un mecanismo de Gobierno Abierto *in strictu sensu* o es sólo una aproximación parcial al mismo (CAF, 2015).

La discusión es significativa en términos de plantear si los compromisos y actuaciones asumidos por una buena parte de los Planes Nacionales de Acción en Gobierno Abierto son o no mecanismos prácticos con verdadera capacidad de incidencia, o si sólo se trata de proyectos, propuestas, iniciativas de ley y hasta modelos de reforma que no garantizan efectividad verdadera (Oszlak 2014, Ramírez-Alujas y Dassen 2012). Sólo una parte minoritaria del gran cúmulo de acciones y procesos etiquetados bajo el paraguas conceptual del Gobierno Abierto son esquemas que pueden llamarse apropiadamente “prácticas efectivas” (Cejudo, 2015).

Ello sin mencionar los problemas que derivan del otorgamiento de un supuesto grado de “autenticidad” o “cumplimiento” del paradigma y que no es otra cosa que la necesaria distinción entre avances en materia de transparencia, rendición de cuentas o Gobierno Electrónico (incluido el concepto de *Gobierno 2.0*), pero que no atienden o incorporan el resto de las dimensiones que se consideran constitutivas o estructuradoras del Gobierno Abierto (Ramírez-Alujas y Dassen 2012). La confusión entre Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico ejemplifica muy bien esta situación:

En muchas ocasiones se intenta vincular de manera directa el concepto de Gobierno Abierto a la mera evolución y el desarrollo que han venido teniendo las estrategias de gobierno electrónico en los últimos años. Si bien existe una relación entre ambos términos, es necesario aclarar que debemos ser cuidadosos en no confundir los medios con los fines [...] Si bien el gobierno electrónico como estrategia favorece el aumento de la transparencia de la administración al facilitar gestiones operativas más expeditas, accesibles y fluidas para los ciudadanos, y les otorga a estos un mayor control sobre sus trámites y procedimientos, no resuelve la asignatura pendiente de ampliar los espacios de participación y colaboración, ni ofrece una opción de cambio profundo en la forma en que tradicionalmente ha sostenido al paradigma de las burocracias públicas modernas (Ramírez-Alujas y Dassen 2012, p. 48).

Un concepto polisémico con aplicaciones múltiples

En tanto noción proveniente de las ciencias sociales, debe reconocerse que el Gobierno Abierto ha logrado un impacto amplio en un corto tiempo, pues ha generado una gran cantidad de debates, textos y conceptualizaciones; además de haber dado lugar a la conformación de una red global de actores públicos y privados interesados en su desarrollo y aplicación práctica (AGA 2011). Y ello es así, aunque como concepto no sea nuevo pues se le puede ubicar en diferentes momentos del desarrollo administrativo del Siglo XX y hasta en programas de televisión como la afamada serie británica de la década de 1970 titulada “*Yes Minister*” (Villoria 2012). Lo anterior contrasta notablemente con el tono de las iniciativas académicas y políticas que impulsan el Gobierno Abierto y que reclaman originalidad o dosis de innovación completa o absoluta (Martínez-Puón, 2012).

Claro está que una buena parte de la literatura no asume tal posición sino que, por el contrario, reconoce el vínculo con el amplio conjunto de principios, ideas y posturas precedentes que se conjugan para producir la nueva visión del cambio político, social e institucional que promueve la misma idea del Gobierno Abierto (Villoria 2012).

En la configuración del campo de actuación e intervención del Gobierno Abierto se pueden identificar cuando menos tres campos de conocimiento y reflexión académica: el estudio de la Democracia (Martínez Puón 2015), la Administración Pública (Montoya 2014), y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Bonina 2015), y de un largo listado de instancias como son gobiernos a todos los niveles, partidos políticos de cualquier signo u orientación ideológica, funcionarios electos y designados de las administraciones públicas, sindicatos públicos, organismos empresariales, organizaciones de la Sociedad Civil y, obviamente, universidades y centros de investigación aplicada (Hoffman, Ramírez y Bojórquez 2012).

En toda esta gama de posturas, visiones e intereses, el Gobierno Abierto ofrece una posibilidad de transformar el estado de cosas actual hacia escenarios más acordes a las aspiraciones de cada grupo y sector:

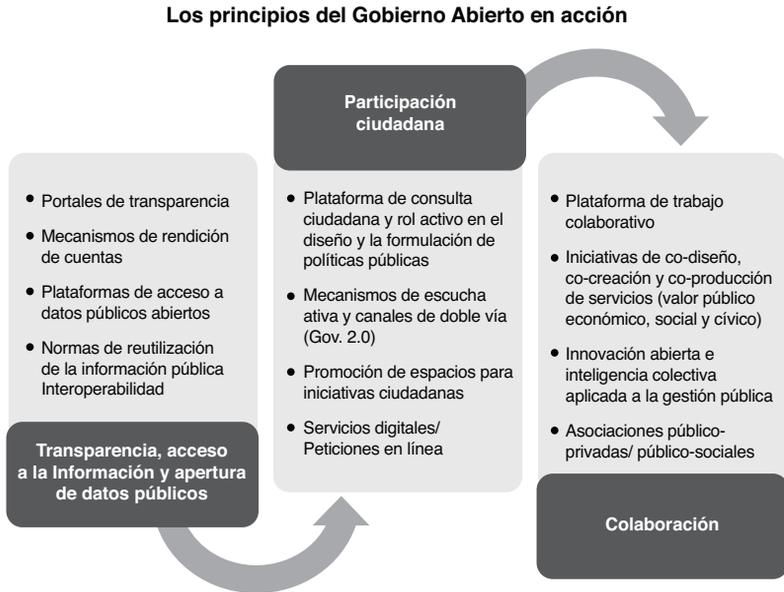
- Los esfuerzos de Gobierno Abierto se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas, bajo principios de equidad, integridad y transparencia (Dassen y Cruz Vieyra, 2012:40).

Así también, se puede decir que el Gobierno Abierto ha sido la fuente de inspiración para la puesta en marcha de estrategias institucionales que buscan perfeccionar los regímenes de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional (Beghin & Zigoni 2014). Destacan las propuestas de cambio y mejora detectables en el desempeño de jueces y tribunales (Elena, Aquilino & Pichón Riviére 2014); otras encaminadas a ampliar la participación ciudadana en políticas públicas específicas (Bonina 2015, Díaz Rato 2013), y las que substanciarían formas de trabajo colaborativo y de gestión coordinada entre actores e instancias gubernamentales al lado de empresas, organizaciones sociales y ciudadanos (OCDE 2015). Una panorámica de los esfuerzos identificables se puede apreciar en gráfico 1.

Si bien el gráfico muestra la gran potencialidad del enfoque, ello no debe ser razón suficiente para asumir que la variedad y amplitud de áreas de inci-

dencia y posibilidades de transformación llevará invariablemente a acciones y resultados verificables. Ello es cuestionable en más de un sentido.

Gráfico 1.



Fuente: Tomado de Ramírez-Alujas y Dassen 2014, p. 46.

Por una parte, este paradigma de mayor apertura gubernamental promueve un “estado de cosas” deseable que va al centro de los principales defectos que muestran las relaciones Sociedad-Gobierno (Smith 2009). Por ello, cabe considerarlo como la versión más contemporánea del cambio y ajuste en las relaciones políticas y sociales de cualquier país y en los arreglos institucionales que las soportan (AGA 2011). Sin embargo, la concreción de ese “estado de cosas” no se limita a la puesta en funcionamiento de nuevos sistemas de trabajo o al reconocimiento ampliado o mejorado de los derechos de participación social en los asuntos públicos. Se refiere a la concreción de un cambio estructural de las formas de interacción entre políticos, legisladores, jueces, servidores públicos y ciudadanos, y que se refieren de una forma u otra a la vigencia de principios como la Democracia, el Buen Gobierno, el Bienestar, la Justicia y la Equidad (Martínez Puón 2015). De ahí que deba insistirse en que es necesario un plazo mayor al que corres-

ponde a un grupo de reformas o a un programa de modernización política o administrativa para su efectiva realización (Ramírez Alujas y Dassen 2014).

Por otro lado, si bien la mayoría de las propuestas del Gobierno Abierto plantean plazos amplios (de 5 a 20 años) para el cumplimiento de sus objetivos, sus estrategias de implementación adoptan una orientación un tanto diferente. Es decir que, así como se suscriben propuestas de largo plazo, se llevan a cabo proyectos y acciones que buscan ofrecer resultados en tres o cinco años, de forma que puedan ser consideradas parte del resto de sus actividades substantivas y dentro del mandato temporal del que gozan las autoridades y líderes políticos que las impulsan (Kaufman 2014, Díaz Rato 2013, Davies, Perini and Alonso 2013). Ello se puede verificar en los compromisos formulados y presentados por los diversos gobiernos nacionales que forman parte de la Alianza por el Gobierno Abierto, tal y como lo documentaron Oszlak y Kaufman en su estudio sobre los planes nacionales de acción (2014).

Consecuentemente, todos estos factores y variables limitan la aplicabilidad del Gobierno Abierto, aunque sin afectarse necesariamente sus alcances conceptuales o doctrinarios. De ahí que parezca pertinente analizar su dimensión más práctica, poniendo el acento en el análisis y valoración de las estrategias que se aplican para hacerlo realidad. Es por ello que se considere que la mejor forma de definir al Gobierno Abierto es justamente a partir de sus alcances prácticos para substanciar y conformar procesos de cambio dentro y fuera de las instituciones públicas.

Para este propósito es también útil y necesario identificar los elementos de carácter instrumental que han venido conformando la “Ola de transformaciones” que el Gobierno Abierto busca producir. Cuatro son los conceptos que sirven para hacer esta exploración de carácter instrumental.

1) *“El Gobierno Abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial”* de José Miguel Insulza, ex-Secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA). (Insulza 2012, p. 9). Esta definición centra su atención en la necesaria configuración como política pública de las estrategias de Gobierno Abierto. Al definirse como una “política de políticas” -usando la terminología de Luis F. Aguilar (1986)-, el Gobierno Abierto adopta una configuración instrumental que proyecta y garantiza en cierta medida su aplicación e impacto.

2) Para Manuel Villoria (2012) hay cuatro grupos o marcos de ideas que confluyen en el Gobierno Abierto:

1. Las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria.
2. Las del gobierno transparente que rinde cuentas.
3. Las del gobierno participativo y promotor de civismo.
4. Las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

Las dos primeras están basadas en la regulación y en el papel del Estado, generando instituciones para mejorar la sociedad; las dos segundas se basan en la capacidad de la sociedad para crear, por sí misma y con el Estado, mejoras sociales (Villoria 2012, p. 77 y ss.). Esta visión resulta de interés por incorporar una definición instrumental al papel de cada uno de los extremos de la dualidad Sociedad/Gobierno. A la primera corresponde contribuir a la construcción de las dimensiones participativa y colaborativa del ejercicio gubernamental; en tanto que al segundo le toca usar su capacidad de regulación para contribuir al bienestar y a la transparencia.

3) *“En definitiva, un Gobierno Abierto se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado”* de Cristóbal Cobo (2012, p. 113).

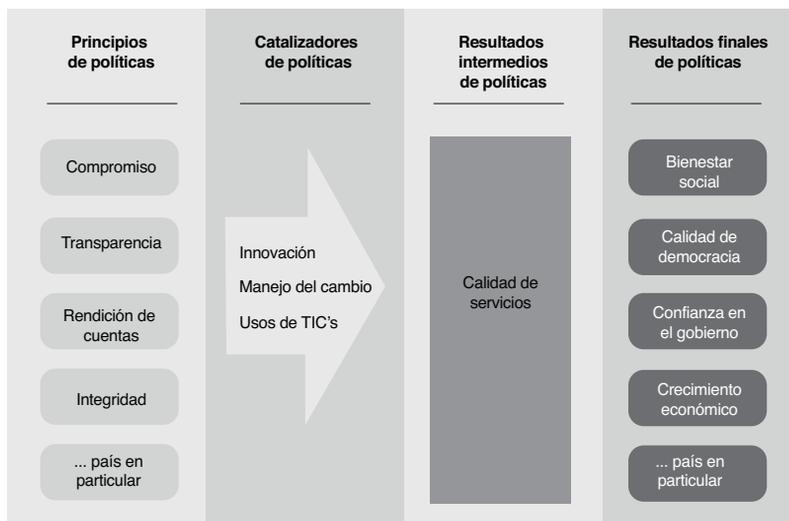
La aportación de Cobo reside en la identificación de los dos momentos que parecen caracterizar la mayoría de los esfuerzos en curso a favor del Gobierno Abierto. El primer momento corresponde a la asunción y plena vigencia del compromiso por garantizar la apertura de las actividades del gobierno y la necesaria concurrencia de la sociedad, en tanto vigilante y demandante de la rendición de cuentas. El segundo momento se entiende como prospectivo y con un carácter programático o –si se prefiere– como la definición del siguiente estadio en el despliegue de las estrategias pro-Gobierno Abierto. La “progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación...” es lo que tiene que ver con el paso de la aplicación de los principios de *Transparencia* y de *Participación Ciudadana* (fases 1 y 2 en el esquema de Ramírez-Alujas y Dassen 2011 incluido en el Gráfico 1) al de

Colaboración (fase final del proceso de implantación del Gobierno Abierto). Esta esquematización da cuenta de la progresividad que necesariamente requiere y plantea la adopción del Gobierno Abierto (o de cualquier otro paradigma de cambio social o institucional).

De manera concomitante, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ver Gráfica 2) elabora de forma más detallada lo señalado por Insulza y que considera al Gobierno Abierto como una política pública, pero añadiendo dos elementos de precisión: i) se desagrega la dimensión valorativa y de principios (parte izquierda del gráfico), lo cual es necesario para fines de hacer más explícito el alcance y los propósitos del Gobierno Abierto, y ii) se hace una clara distinción entre los RESULTADOS de la política y sus IMPACTOS (parte derecha del gráfico).

Gráfica 2.

El marco analítico para el Gobierno Abierto



Fuente: OCDE 2015, p. 36.

Ambas precisiones permiten establecer entonces los elementos y factores que son más conducentes para la debida comprensión del Gobierno Abierto como un conjunto de procesos e intervenciones concretas y específicas. Y tal comprensión no demerita o anula la importancia del Gobierno Abierto como código referencial o como elemento discursivo destinado a proveer de mayor legitimidad a un cierto gobierno o partido. Lo que sí permite es

establecer una definición operativa que guíe el estudio y comprensión de las prácticas y procesos creados, promovidos y auspiciados en nombre del Gobierno Abierto. Toca ahora establecer las diferencias entre las prácticas nacionales de Gobierno Abierto de las nacionales.

Más allá de la descentralización: lecciones del Gobierno Abierto en algunos contextos subnacionales ⁵¹

Gracias a la prolífica acumulación de casos y evidencias sobre Gobierno Abierto, es factible afirmar que los principios del Gobierno Abierto adquirieron carta de naturalización en los circuitos públicos y académicos interesados en la modernización. De esta forma, cada vez que se busca impulsar una transformación radical de las capacidades técnicas y humanas de un gobierno cualquiera, se invoca de inmediato el uso de “buenas prácticas” (OCDE-BM 2006).

Esta tendencia que es válida para casi cualquier tipo de innovación administrativa, en el caso del Gobierno Abierto presenta una cierta particularidad por la gran variedad de casos y experiencias etiquetadas a su amparo. Al valorar las buenas prácticas a nivel subnacional de Gobierno Abierto en América latina y en México, se descubre un conjunto de rasgos y elementos que permiten, por una parte, valorar los alcances que están dando forma al despliegue de estrategias basadas en los principios de este paradigma emergente de cambio social e institucional y, por otra, establecer el grado de avance y pertinencia que muestra el desarrollo de políticas de Gobierno Abierto (CAF 2015).

Un primer aspecto a destacar es el que tiene que ver con los alcances del desarrollo de prácticas efectivas de Gobierno Abierto, dos han de ser considerados los principales rasgos y elementos. En primer término, parece existir un patrón claro de desarrollo consistente en dos momentos principales. Un momento inicial, dominado por los esfuerzos de respuesta o reacción de las autoridades gubernamentales por sumarse a la tendencia generalizada de cambio institucional que de forma genérica se denomina como “Gobierno Abierto”, pero que plantea una larga lista de opciones e instrumentos que por sí misma implica un esfuerzo de análisis y comprensión (Ramírez-Alujas y Dassen 2014).

⁵¹ Esta parte del trabajo se basa en el análisis de las prácticas identificadas en el estudio auspiciado por la CAF para el Gobierno de Jalisco y que se incluye en la lista de referencias utilizadas. El estudio constituye un ejercicio analítico de interés por haberse centrado únicamente en casos a nivel subnacional o, cuando menos, con implicaciones directas en gobiernos a nivel regional y local. Véase CAF 2015.

En este primer momento, la práctica totalidad de las instancias que deciden sumarse a la tendencia llevan a cabo diagnósticos que pueden asumir diversas formas: desde consultas abiertas y directas a la población, a grupos de líderes sociales y empresariales, o a expertos; pasando por la contratación de consultorías, hasta la elaboración de sofisticados inventarios de demandas, casos prácticos, experiencias innovadoras y aplicaciones tecnológicas y de gestión (Kaufman 2014).

De estos diagnósticos suelen derivar los primeros desarrollos prácticos, por lo general encaminados a demostrar un “elevado nivel de compromiso” con las causas, demandas o problemas identificados. Estos desarrollos iniciales suelen involucrar la mejora sustantiva de los principales medios de contacto y comunicación hacia la población y que por lo general incluyen los centros de llamadas (*call centers*), la página web o portal institucional, y las ventanillas de servicio y atención. Hasta este punto, los propósitos de los desarrollos prácticos mantienen un nivel de abstracción igualmente amplio, pues no se hace una discriminación o –si se prefiere una priorización– de los principios, valores y objetivos a alcanzar. Los tres principios del Gobierno Abierto (transparencia, participación y colaboración) se reiteran al mismo nivel discursivo y de aplicación. Lo mismo ocurre con la valoración de las estrategias a implementar y con las “buenas prácticas” o “experiencias innovadoras” puestas en boga por los diagnósticos realizados (Díaz Rato 2013).

Es este momento cuando el gobierno en turno –o el grupo impulsor de las estrategias de cambio– obtiene sus primeras dosis de apoyo social y de legitimidad renovada. Los apoyos pueden provenir de diferentes fuentes (los grupos sociales consultados u organismos nacionales o internacionales interesados) y, en la mayoría de los casos, sirven para llevar a cabo una primera ronda de decisiones que conducirán a la elección de un número limitado de herramientas y a la definición de una estrategia más específica y concreta que permitirá dejar atrás el alto nivel de abstracción de principios y objetivos.

En este momento inicial, el protagonismo principal está a cargo de las instancias gubernamentales, destacadamente el grupo impulsor de las reformas, pero no solamente él. Los primeros pasos están marcados por la necesidad de conformar un consenso amplio al interior de las propias instituciones, de forma tal que se cuente con la aceptación y apoyo (aunque pueda ser pasivo) de las mayoría de las unidades administrativas y de los cuerpos burocráticos, evitándose así desviaciones, resistencias o interrupciones (Martínez Puón 2015). Las formas de obtener este apoyo pueden ser variopintas e, incluso, contemplar acciones o actos contundentes hacia la población o la opinión pública.

Casos como la GLOSA CIUDADANA en Jalisco y el LABORATORIO DE RENDICIÓN DE CUENTAS en Colombia (CAF 2015) ilustran claramente esta situación y ejemplifican las estrategias que los liderazgos públicos pueden llegar a utilizar para asegurar la aceptación de sus iniciativas. En los dos casos citados, los máximos líderes encabezaron y protagonizaron actos de comunicación directa y abierta con la población para identificar necesidades y demandas.

Otro elemento de gran protagonismo en este momento inicial lo conforma el uso preferente de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). En la práctica totalidad de las experiencias identificables, estas tecnologías conforman el medio principal o único de interacción entre autoridades y población, y de comunicación al interior de las estructuras gubernamentales (Bonina 2015). En una parte de las prácticas, se da incluso una combinación de nuevas y viejas tecnologías, permitiendo así una especie de evolución acelerada de las formas de contacto y comunicación. Tal es el caso de prácticas como la URNA DE CRISTAL de Colombia, la VENTANILLA ÚNICA DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO en Perú, y MI JUÁREZ en México (CAF 2015).⁵² Es importante considerar que, aún cuando en la mayoría de las experiencias que han venido siendo documentadas es constatable la incorporación de actores privados y sociales con roles y funciones que van más allá de la mera consulta, la substancia de las transformaciones y mejoras se mantiene en el ámbito de las estructuras y procesos gubernamentales (Díaz Rato 2013, Davies Perini and Alonso 2013). Esto quiere decir que lo que la implementación del Gobierno Abierto ha venido generando son fundamentalmente modificaciones, ajustes o re-creaciones a esquemas de trabajo, sistemas de información y servicios que ya existían en los mandatos legales y en las operaciones de los aparatos burocrático-administrativos. Pocas funciones son enteramente novedosas o siquiera sustitutivas de las actuaciones precedentes (Tocornal y Tapia 2011).

Y esto es válido incluso en todo aquello que tiene que ver con el cumplimiento de las responsabilidades y derechos en materia de transparencia y acceso a la información. Aún en esa área de amplia innovación, las adiciones producto del Gobierno Abierto, si bien trascendentes y reformadoras en más de un sentido, tienden a conformarse como ampliaciones o mejoras de lo ya estaba previamente establecido en término legales y operativos (Pérez Garrido 2012, Sosa 2012).

⁵² En estos tres ejemplos, las autoridades optaron por incluir recursos de tipo tradicional –como las ventanillas de atención personal de las oficinas burocráticas y la Radio- junto a medios más avanzados (e.g. aplicaciones para teléfonos móviles) en el combinado de medios de soporte de sus estrategias.

Otras experiencias que cabe considerar como de corte vanguardista -MIDE en Jalisco, el PORTAL DE Gobierno Abierto en Chile o el GABINETE DIGITAL en Brasil (CAF 2015)-, parten de funciones y procesos pre-existentes en los gobiernos y aprovechan los abundantes cúmulos de información que producen y que no estaban disponibles o siquiera accesibles. El centro mismo de las estrategias de DATOS ABIERTOS se conforma como un “mostrar mejor” o un “hacer accesible” información, experiencias, imágenes y mapas que ya existían o se sabía que eran producidos por alguna dependencia o funcionario (Davies, Perini y Alonso 2013). Las mejoras regulatorias que promueve SIMPLIFICA en México o la descentralización a fondo que impulsa PRO-DESCENTRALIZACIÓN en Perú caen en el mismo supuesto, pues no añaden funciones sino que esencialmente materializan su mejora (CAF 2015, Perú 2015).

La principal conclusión de este reconocimiento es lo que algunos autores parecen definir como una consecuencia inevitable del Gobierno Abierto. Al discutir cuál tendría que ser el énfasis de los proyectos y nuevas prácticas basadas en los principios de apertura, Martínez Puón (2012) -en acuerdo con otros textos y autores- asume que lo primero que está ocurriendo es que “el gobierno” en abstracto, o “los gobiernos” en referencia a alguno en específico, se están “abriendo” o haciendo simplemente más accesibles al escrutinio, opinión y evaluación de los ciudadanos y sus organizaciones.

Por lo tanto, poco hay para afirmar o sustentar que el Gobierno Abierto está de momento siendo una redefinición profunda y definitiva de la forma en que se estructuran y operan los poderes legalmente constituidos y sus aparatos administrativos. Lo anterior no niega la legítima aspiración de todo demócrata -y en especial de la vertiente democrática de los impulsores del Gobierno Abierto (Martínez Puón 2015)- por hacer del movimiento global un proceso que llegue a afectar los procesos más formales de formación de poderes y de constitución de gobiernos y administraciones. Tampoco invalida los esfuerzos por incorporar visiones, experiencias y conocimientos de carácter ciudadano o social a las estructuras públicas (Elena, Aquilino and Pichón Riviére 2014). Lo único que el reconocimiento del carácter “fundamentalmente gubernamental” de los avances conocidos hasta ahora implica es que es necesario ahondar mucho más en la perspectiva ciudadana y en su mayor incidencia en las decisiones de todo tipo ahora y en el futuro cercano (Smith 2009).

El segundo momento que conforma o estructura las prácticas de Gobierno Abierto contempladas a nivel subnacional se define como uno de mayor madurez de los proyectos y hasta como la vanguardia de todo el proceso de cambio auspiciado por el paradigma del Gobierno Abierto. Es en este

momento cuando el protagonismo gubernamental se atempera y reduce, dando paso a un nuevo equilibrio en el que ciudadanos y organizaciones de la Sociedad Civil toman el control de una parte de los procesos de definición de prioridades y de canalización de los recursos social e institucionalmente disponibles (Villoria 2012).

De esta forma, se puede convenir que las experiencias de Gobierno Abierto disponibles se pueden clasificar según su mayor o menor grado de madurez respecto al peso e incidencia que tienen los actores y componentes ciudadanos en la operación de políticas, programas o servicios. De acuerdo con lo discutido previamente, en cuanto a los alcances del concepto, y siguiendo lo planteado por Cristóbal Cobo (2012) y la OCDE (2015), hay una primera generación de desarrollos prácticos del Gobierno Abierto cuyo destino final tendría que ser la plena ciudadanización de los actuales procesos y estructuras de gobierno y administración. Luego tendría que venir una segunda generación de prácticas en las que los objetivos y estrategias estarían centrados en el rediseño de las instituciones y los procesos de decisión y gestión pública. Para algunos, esta generación significaría pasar del “Gobierno Abierto” al “Estado Abierto” (Oszlak 2014, Villoria 2012).

El segundo elemento que se identifica como estructurador de los alcances prácticos del Gobierno Abierto se refiere a lo que bien puede definirse como un equilibrio inestable pero constante entre la inercia gubernamental, producto del trabajo ininterrumpido de dependencias y funcionarios con o sin proyectos de Gobierno Abierto, y el impulso proveniente de las iniciativas y proyectos ciudadanos, vinculados o no a estrategias de Gobierno Abierto. Esta articulación, si bien no exclusiva del Gobierno Abierto y su *momentum*, juega un papel fundamental en su proyección y alcances, pues constituye la esencia misma del tipo de actuaciones y logros que se van obteniendo a los diferentes niveles de implementación, desde los planes nacionales de acción hasta los proyectos individuales en ciudades y municipios rurales (Díaz Rato 2013, CAF 2015, García Mejía 2010).

Lo que hace diferente la relación en el caso del Gobierno Abierto al nivel subnacional, respecto de otros contextos y situaciones, es su particular interés y potencial incidencia en las cuestiones instrumentales del trabajo gubernamental. Lo que se discute aquí no es, como ha ocurrido y sigue ocurriendo en otros muchos debates, la necesidad de que los resultados de la acción pública sean de una cierta forma o dejen de mostrar ciertos sesgos considerados negativos (corrupción, opacidad, insuficiencia, etc.).

Lo que está a debate es la forma misma en que todos los elementos del *ciclo de las políticas públicas*, pero también del *ciclo organizativo* de

cada dependencia o institución: planeación, dirección, organización, presupuestación, gestión, control y evaluación son ejecutados de forma rutinaria y cotidiana. Como se argumentaba en párrafos precedentes, al hablar de los dos momentos estructuradores de las prácticas identificables, una buena parte de las expectativas sociales y ciudadanas depositadas en torno al Gobierno Abierto a nivel subnacional reside en que se puedan introducir cambios a la forma en que se organizan las instituciones públicas y se ejecutan sus procesos más esenciales, más vitales (OCDE-BM 2006). Esta posición argumentativa es parecida y cercana a la que ha tenido lugar en torno a la creación de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas (Sosa 2012).

Conclusiones

El Gobierno Abierto conforma, hoy en día, una tendencia innegable y aparentemente irreversible. A su égida se suman continuamente posturas y esfuerzos de alto valor social e innegable utilidad pública. Por igual, funcionarios públicos, líderes políticos y parlamentarios y, sobre todo, ciudadanos y organizaciones civiles están reconociendo en su despliegue práctico una nueva oportunidad para resolver problemas añejos, empleando para ello las tecnologías e innovaciones que el progreso humano ofrece a inicios aún del Siglo XXI.

Como proceso de cambio social e institucional, el Gobierno Abierto añade valor a la búsqueda de una nueva Gobernanza y una nueva Era de Seguridad Ciudadana. Pero lo hace estableciendo una pauta diferenciada de transformaciones, reiterando los elevados fines de la mejora del desempeño político, poniendo la atención en el desarrollo de mejores procesos de construcción institucional a partir de un insumo ciudadano de alto valor y empleando las amplias posibilidades participativas que la tecnología ofrece.

En ese sentido, es posible delinear algunos retos y desafíos que se plantean para el futuro inmediato. En primer término, lo que suceda con el Gobierno Abierto será directamente proporcional a su presencia en los procesos de discusión y puesta en marcha de cualquier tipo de iniciativa de mejora del bienestar, del desarrollo y de la gestión pública. Si bien sus avances son significativos, difícilmente pueden considerarse suficientes, ni completamente maduros. Es fundamental que lo que se ha logrado sea complementado y enriquecido con actuaciones e iniciativas en otros espacios y arenas de política pública.

En segundo lugar, es menester considerar que para que se dé el ejercicio de una plena apertura en todas las estructuras de Gobierno, debe mejorarse no sólo la provisión de herramientas y los canales de comunicación y de información, participación y accesibilidad por parte de las instituciones públicas y privadas, sino también aminorarse la brecha digital. Ésta es la resultante de una brecha de exclusión que se manifiesta en diversas aristas, dificultando o impidiendo que los ciudadanos puedan proponer soluciones que respondan efectivamente a sus demandas y necesidades (Villoria 2012, Martínez Puón 2012).

Una forma de sistematizar y proyectar estas perspectivas es expresarlas como sentencias prescriptivas, a modo de conclusión:

“Cambio en el gobierno, pero efectos para la Sociedad”.- Como se dijo antes, en una buena parte de las prácticas el énfasis ha estado en la mejora de funciones, procedimientos y servicios que ya existían dentro de los aparatos administrativos. En muchos casos, el principal cambio se refiere a la integración y sistematización de datos e información que luego es puesta a disposición de funcionarios, de otros gobiernos y de la población en general.

Tal es el caso de las mejoras que muestran prácticas como el “Centro Integrado de Atención al Vecino” en la Municipalidad de Florencio Varela (Argentina), el Portal de Gobierno Abierto de Chile y el “Sistema de Información y Estadística Turística” (Argentina) y “Mi Juárez” (México) (CAF 2015, Díaz Rato 2013).

“Mayor tecnología, pero incidencia ciudadana asegurada”.- Una discusión semejante a la habida respecto a la calidad de la información tiene lugar en torno al uso intensivo de las TIC en la implementación de las prácticas de Gobierno Abierto en contextos subnacionales. En este punto cabe establecer una hipótesis sobre la forma en que se aprovechan las ventajas de estas tecnologías. La hipótesis asume que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado reciente y remoto, en el que unos cuantos actores –incluidos los gobiernos por su mayor poder financiero– controlaban el uso y aprovechamiento de las innovaciones, ahora esta capacidad dista mucho de estar limitada (Smith 2009).

En casos como “Cuidando do Meu Bairro” de Brasil y “Extrayendo Transparencia” de Ecuador son las organizaciones civiles y los ciudadanos quienes están a cargo de la identificación de las mejoras y del aprovechamiento y explotación de los datos. En Jalisco, MIDE ha propiciado el aprovechamiento de amplias bases de datos que luego han resultado

en el desarrollo de nuevos portales y algunas aplicaciones (CAF 2015). En ciertas coyunturas, los desarrollos y aplicaciones han llegado a producir calificaciones negativas hacia los gobiernos, por la revelación de errores o fallas en la operación de políticas, servicios y programas (Pérez Garrido 2012, Montoya 2014).

“Mejor que lo diga la Sociedad y que lo entienda el Gobierno”.- Concomitante con la descripción anterior, en algunas prácticas se ha alterado completamente el mecanismo tradicional de comunicación y de construcción de los problemas públicos. Ya no son las autoridades gubernamentales las únicas que cuentan con la capacidad para identificar un problema, formularlo en términos sociales y plantear su discusión y solución. La Glosa Ciudadana que practica el Gobernador de Jalisco ha resultado ser un ejercicio desafiante para las autoridades locales, por la constante atención que los actores sociales dan al seguimiento de temas y agendas (CAF 2015). En Brasil, algunas prácticas producen continuamente señalamientos y expresiones sociales a las que luego deben responder tanto autoridades públicas como otros actores privados (Beghin & Zigoni 2014).

En Ecuador, “Extrayendo Transparencia” ha permitido encauzar la tradicional conflictividad que rodea al sector petrolero hacia un diálogo permanente, no exento de tensiones, en el que los actores privados y sociales gozan de un amplio margen de maniobra para identificar problemas y buscar soluciones, aún sin la concurrencia de autoridades públicas. La “Urna de Cristal” de Colombia aprovechó el peso de la participación social para alterar diversos procesos de consulta pública sobre cuerpos normativos, generando en uno de ellos un cambio radical que derivó en la cancelación, fusión y modificación de trámites y procesos estatales (CAF 2015).

“Tus prioridades, mis prioridades, nuestras prioridades”.- Aún cuando se reconozca que la mayoría de las prácticas se pueden ubicar en el primero de los dos momentos de la evolución descrita en este informe (Oszlak 2014, Villoria 2012), ello no obsta para reconocer como uno de los avances más significativos del Gobierno Abierto la profundización de los acercamientos entre todos los actores a la hora de definir las múltiples agendas que afectan las funciones públicas. Y en este sentido es destacable tanto la intensidad de los acercamientos para la conformación de la AGA/OGP a nivel global y regional de América latina, como los que tienen lugar en países y regiones más específicas (OCDE 2015, Davies, Perini and Alonso 2012).

Las prácticas identificadas por el estudio de CAF (2015) y por Díaz Rato (2013) reflejan en buena medida este progreso, aunque con grados diver-

sos y particularidades dignas de mención. Están, por una parte, prácticas que han llevado a esquemas de intensa colaboración y fijación compartida de prioridades y objetivos, como la gestión transparente de Rosario (Argentina), el Gobierno indígena de Patzún (Guatemala) y el Laboratorio de Rendición de Cuentas en Antioquía (Colombia). En otros casos, la colaboración no es tan intensa, pero se perciben señales favorables, en términos de la continua inclusión de demandas y prioridades sociales por parte de las autoridades a cargo del manejo integrado de las agendas y las políticas públicas.

Por otra parte, se encuentran las prácticas en las que el control y liderazgo de los procesos de comunicación y promoción de reformas está en manos de organismos diferentes a una autoridad pública o gubernamental: “Extrayendo Transparencia” de Ecuador, “Cuidando do Meu Bairro” de Brasil y MIDE de Jalisco (México) cuentan con estructuras de decisión y orientación general de las estrategias que no son una oficina pública tradicional. En los primeros dos casos, se trata de organizaciones académicas independientes y en tanto en Jalisco actúa un Consejo Ciudadano.

Referencias bibliográficas

- AGA/OGP (2011), “Declaración de Gobierno Abierto”, Septiembre, Washington, D.C.
- Aguilar V., L.F. (2016). “Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y territoriales del Estado y del gobierno”, en Revista *Sociológica*. Año 31, No. 89 (septiembre-diciembre 2016); pp. 9-43.
- Beghin, N & Zigoni C (eds) (2014), *Measuring open data's impact of Brazilian National and Sub-national budget transparency websites and its impact on people's rights*, Instituto de Estudios Socioeconómicos-Open Data Research Network, Brasilia.
- Bonina, C (2015), “Co-creación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo”, Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (Documento de trabajo), Buenos Aires, Arg.
- CAF/Gobierno de Jalisco (2015), “Inventario de prácticas de Gobierno Abierto en América latina y Jalisco”, Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno de Jalisco (documento interno), Guadalajara, Jal.
- Cejudo, Guillermo (2015), “Gobierno Abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?”, en A. Hoffman (ed.) *Gobierno Abierto, el valor social de la información pública*. UNAM-IIJ e ITAIP, México; pp. 97-111.
- Cobo, C 2012, en Hofmann, A, Ramírez, A., & Bojórquez, J (Coords) 2012, *La promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP-Info-DF, México.
- Dassen, N y Cruz Vieyra, J (eds) (2012), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, BID, Washington, D.C.
- Davies, T, Perini, F and Alonso, JM (2013), “Researching the emerging impacts of open data”, ODDC (ODDC Working Papers #1), Cape Town.
- Díaz Rato, S 2013, *Iniciativas de Gobierno Abierto en las Américas*, e-Book, Buenos Aires, Arg.
- Elena, S Aquilino, N and Pichón Riviére, A (2014), “Emerging impacts in open data in the judiciary”. CIPPEC, Buenos Aires, Arg.

- Insulza, JM (2012), en Hofmann, A, Ramírez, A., & Bojórquez, J (Coords) 2012, *La promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP-Info-DF, México.
- Kaufman, E. (2014), “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, en Oszlak, O y Kaufman, E 2014, *Teoría y práctica del Gobierno Abierto: lecciones de la experiencia internacional*, OEA-IDRC-Re-dGEALC, Washington, D.C.
- Kooiman, Jon (2004), “Gobernar en Gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, Núm. 16, pp. 171–194.
- Martínez Ardila, S y Cuervo LM 2006, “Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia”, ILPES-CEPAL (serie gestión pública 55), Santiago de Chile.
- Martínez Puón, R 2015, “Perfiles profesionales y competencias del personal para organizaciones orientadas a un Gobierno Abierto”, en Martínez Puón, R (Coord), *El Gobierno Abierto en el Fortalecimiento de la Democracia*, Tirant lo Blanch, México, D.F.
- Martínez Puón, R (2012), “Gobierno Abierto: ¿más gobierno o más ciudadanía?”, en Hofmann, A, Ramírez, A., & Bojórquez, J (Coords), *La promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP-Info-DF, México.
- Moncayo Jiménez, E. (2002). “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la Globalización”. Santiago de Chile, CEPAL (serie gestión pública, 27). 75 p.
- Montoya M., Lina María (coord.) (2014). “Introducción al Gobierno Abierto”. Buenos Aires, Ministerio del Interior y del Transporte (Cuadernos colaborativos del Portal Gobierno Local), 29 p.
- OCDE (2015), *Gobierno Abierto en América Latina*. OECD Publishing (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública), Paris.
- OCDE-Banco Mundial (2006), *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*, OECD Publishing (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública), Paris.
- Oszlak, Oscar (2014), “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, en Oszlak, O y Kaufman, E 2014, *Teoría y práctica del Gobierno Abierto: lecciones de la experiencia internacional*, OEA-IDRC-Re-dGEALC, Washington, D.C.

- Pérez Garrido, H. (2012), "Transparencia y Gobierno Abierto en el DF, ¿para qué?", Info-DF (Ensayos, 21), México.
- Perú. Programa Prodescentralización de USAID (2015), *Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización 2014*. Programa Prodescentralización de USAID, Lima, Perú.
- Ramírez- Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2012), "Gobierno Abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe", en Dassen, N y Cruz Vieyra, J (eds), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, BID, Washington, D.C..
- Ramírez-Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014), *Vientos de cambio. El avance de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, D.C.
- Ramos, José M. (2002), "Gestión intergubernamental y capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo", en *Región y Sociedad*. Vol. XIV, no. 25 (septiembre-diciembre); pp. 126-153.
- Smith, G (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sosa, José (2012), "Gobiernos locales y desarrollo territorial en México", en *Frontera Norte*, volumen 24, número 47 (enero-junio); pp. 171-192.
- Sosa, José (comp.) 2012, *Antología de lecturas sobre Transparencia y Rendición de Cuentas*. Siglo XXI y Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (Biblioteca Básica de Administración Pública, 14), México.
- Tocornal, X y Tapia, P (2011), *Evaluación y buenas prácticas: aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia*, BID-Universidad de Chile-Open Society Foundations, Santiago de Chile.
- Villoria, M y A Ramírez Alujas (2013), "Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política", en *Gestión y política pública*, No. 22; pp. 69-103.
- Villoria, M (2012), "El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo", en Hofmann, A, Ramírez, A., & Bojórquez, J (Coords), *La promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP-Info-DF, México.

CAPÍTULO IX

Capacidades institucionales para la transparencia presupuestal en la frontera norte de México

Ramón Fernández Mejía

Introducción

Este capítulo muestra los resultados de un estudio de tipo exploratorio sobre los índices de transparencia presupuestal 2014-2016 en 8 municipios de la frontera norte de México, para identificar con qué elementos del enfoque de las capacidades institucionales cumplen las entidades municipales a través de sus órganos de transparencia, para acatar y cumplir con sus obligaciones en materia presupuestal.

En este trabajo de investigación se concluye que la mayoría de estos municipios fronterizos, cumplen en mayor o menor medida con los elementos considerados en el Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), producto de prácticas no institucionalizadas sino a acciones que obedecen a decisiones de tipo personal, generalmente concentradas en el presidente municipal, por lo que el cumplimiento del principio de máxima publicidad de la información queda en entredicho.

Sin duda alguna, una de las conquistas más importantes que la sociedad mexicana ha conseguido desde principios de este nuevo siglo, ha sido la consideración de un marco normativo federal que garantice a los ciudadanos el acceso a la información pública a través de cuatro momentos importantes: la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002⁵³ y la creación de su órgano

⁵³ No obstante dos legislaciones estatales antecedieron a la promulgación de la normatividad federal: Jalisco y Sinaloa en diciembre de 2001 y abril de 2002 respectivamente.

garante; la reforma del artículo 6° constitucional federal en 2006 donde se privilegió el principio de máxima publicidad de la información⁵⁴; la reforma de 2014 a la legislación correspondiente que permitió ampliar el catálogo de sujetos obligados; y desde luego la publicación de la nueva Ley General de Transparencia en 2016, que consideró al Gobierno Abierto como uno de los ejes sustantivos de la misma.

Por su parte, a nivel estatal desde 2002 hasta 2014, fueron constantes las denuncias que desde el ámbito académico y de la investigación se realizaron en torno a las diferencias de contenido de las legislaciones, así como al grado de cumplimiento de las mismas (Lazos, 2007). En el primero de los casos, Guerrero y Ramírez (2006) identificaron que las diferencias en el diseño de los marcos normativos obedecían a que no se tenía como objetivo la adopción de mejores prácticas de transparencia, sino a que influían en él factores políticos y burocráticos que limitaron aspectos como la cobertura en términos de sujetos obligados, el tipo de información considerada como pública, la autonomía de los órganos garantes, etc.

En el segundo, porque la ausencia en lo general de atribuciones de sanción asignadas a los órganos garantes (Guillán, 2013) de las entidades federativas e incluso de la federación misma, se consideraba una deficiencia instrumental para que dichos órganos exigieran el cumplimiento pleno de la normatividad correspondiente (IDAIM, 2014). Este debate acaparó la atención federal en el marco de las actividades relacionadas con la publicación de la nueva Ley General de Transparencia, la cual le reconoció al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) atribuciones de apremio y sanción en la materia.

Por ello, hoy la tarea no solamente de concentra en definir las facultades de sanción atribuidas a los órganos garantes, sino delimitarlas y diferenciarlas de aquellas que aplican las contralorías o sus equivalentes (INAI, 2015). Pero no solamente a nivel de las entidades federativas se han identificado y expuesto las deficiencias en el cumplimiento de las leyes de transparencia por parte de los poderes de estatales. Los municipios como sujetos obligados han sido denunciados en diferentes estados, como entidades que incumplen con la normatividad vigente, encontrando en trabajos como los de Lazos (2007) una senda diferencia entre municipios rurales y medianos respecto a los municipios urbano-metropolitanos. En el caso de los primeros, se consideró que la persistencia de rasgos autoritarios y escasos contrapesos en el poder político permitía la opacidad gubernamental; mientras

⁵⁴ Un momento importante en la materia, también podría ser la publicación de la Ley Federal de Archivos en 2012, la cual fue aprobada diez años después que la ley que garantizaba el acceso a la información pública.

que en los municipios urbanos y metropolitanos, al contar con reglamentos modernos y prácticas de transparencia avanzadas, se tenían mejores resultados en su aplicación y cumplimiento.⁵⁵

Así, en los aspectos en los cuales tienden a incumplir los municipios y se tienen datos históricos para medirlo, es en lo que respecta a sus obligaciones en materia de transparencia presupuestal, pues para 2016 el promedio de cumplimiento de los criterios establecidos por el IIPM fue de apenas 35% (con un universo de 453 municipios)⁵⁶; mientras que el promedio de cumplimiento de los estados fue de 76.83%.⁵⁷

En este sentido es importante considerar que si bien es cierto el tema de la transparencia engloba temáticas más amplias que la referente a la materia presupuestal, y por lo tanto este tema no se agota conociendo la cantidad de recursos con los que cuentan los gobiernos y cómo los gasta; también es cierto que el presupuesto es el documento donde más fielmente se refleja la política pública (IMCO, 2014) y se denotan por tanto, las prioridades gubernamentales; por lo que conocer esta información permite conocer varios aspectos: primero, qué tan sanas son las finanzas públicas municipales; segundo, de dónde se desprenden los recursos que gasta el gobierno; tercero, cuáles son las áreas donde mayoritariamente se erogan los recursos; y cuarto, qué tan desglosada y específica se encuentra a información para el conocimiento del público ciudadano.

Es importante mencionar que para el cumplimiento de esta obligación, se considera más allá de solamente tener presente el marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública correspondiente, el acatamiento de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, elementos donde la utilidad de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) es de primordial importancia.

De manera que la ley recién mencionada, tiene como objetivo “establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización” (LGCG: 2016), para lo cual es necesario que

⁵⁵ Esta diferencia por ejemplo, permitió que en 2005 los municipios en general, tuvieran una mejor calificación que los poderes estatales al evaluar qué tanto cumplían con las obligaciones de transparencia e información incluidas en la normatividad respectiva.

⁵⁶ El IMCO contabiliza dentro de este rubro a las 16 delegaciones de la actual Ciudad de México, quienes por sí mismas promedian 6.12% de los criterios de cumplimiento.

⁵⁷ Al contabilizar a la actual Ciudad de México se alcanza un promedio de cumplimiento de 76.09%. quienes por sí mismas promedian 6.12% de los criterios de cumplimiento.

los gobiernos estatales y municipales desarrollen estrategias de coordinación que les permita a los gobiernos municipales armonizar su contabilidad con base en las disposiciones de la ley, lo cual les puede resultar ampliamente beneficioso cuando carecen de las capacidades institucionales necesarias para su cumplimiento; pero también, son facilitadoras de los procesos de evaluación de la misma.

Así, el objetivo de este documento es presentar los avances y retrocesos que en materia de transparencia presupuestal han tenido 8 municipios de la frontera norte de México de 2014 a 2016, considerando la base de datos construida y trabajada por el IMCO a través del IIPM, complementada con la información de tipo cualitativo que los titulares de las unidades de transparencia municipal proporcionaron en 2014, respecto a las capacidades institucionales en la materia.

Para cumplir este objetivo, el documento se divide en cuatro apartados. En el primero se destaca la importancia que tiene la transparencia en los procesos de rendición de cuentas y Gobierno Abierto, así como la relevancia de las capacidades institucionales para alcanzar sus objetivos. En el segundo, se expone de manera sucinta la estrategia metodológica empleada para el desarrollo de esta investigación, donde se destaca el seguimiento que se le ha dado a la evolución de los municipios en materia de transparencia presupuestal, sin ser considerado por ello un estudio longitudinal. En el tercero se presentan los resultados de arrojados por el IIPM de 2014 y su seguimiento a 2016; y finalmente, en el cuarto apartado se plasman las consideraciones finales.

La transparencia y su vínculo con las capacidades institucionales

Entendida como “una política deliberada del Estado para emplear y producir sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (Merino, 2008 en López y Merino, 2010: 8), la transparencia es un elemento que en reiteradas ocasiones nos han manifestado los estudiosos, no debe considerarse como sinónimo ni equivalente de la rendición de cuentas, pues la presencia de la primera no significa en absoluto una política efectiva de rendición de cuentas.

De esta manera, diversos especialistas en la materia se han encargado de demostrar que la transparencia es condición necesaria más no suficiente

para que la rendición de cuentas⁵⁸ se presente (Ackerman, 2004; Cejudo, 2004; Cunill, 2006, Fox, 2008; y López y Merino, 2009) y ahora para que los principios del Gobierno Abierto puedan lograrse (Peschard, 2013).⁵⁹

Y es en este tenor donde la consideración de las políticas de transparencia vuelven a adquirir relevancia en sus dos vertientes: la difusión proactiva de la información pública a través de la publicación de aquella información que no fue requerida por un ente en particular pero que lo explícito de la normatividad se está obligado a transparentar (también conocida como información pública de oficio); y su difusión responsiva⁶⁰, entendida como aquella que se difunde a través de los órganos garantes de cualquiera de los ámbitos gubernamentales, los cuales tienen como objetivo respaldar el derecho de petición y garantizar el acceso a la información pública solicitada por una entidad particular, la cual generalmente no se difunde (Fox, 2008).

De acuerdo con los elementos descritos en el párrafo anterior, el presente documento se concentra en las políticas de difusión proactiva que desarrollan los gobiernos municipales a través de sus organismos de transparencia para divulgar la información presupuestal que están obligados a transparentar⁶¹, función en la cual se considera, las capacidades institucionales pueden incidir, pues como se desagrega enseguida, este concepto considera una diversidad de elementos que influyen en su desarrollo.

Se entiende por capacidades institucionales, a la “habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos” (Fukuda-Parr, et al, 2002 en USAID, 2011: 4) incluyendo los niveles tanto individual como organizacional, “poniendo énfasis en el carácter endógeno de la construcción de capacidades” (PNUD, 2009: 50).

La construcción de capacidades o *capacity building*, se refiere a “un proceso que mejora la capacidad de una persona, grupo o sistema para cumplir con sus objetivos o para obtener mejores resultados” (Brown, et al., 2001 en Toshiro, Sastre y de los Rios, s/f), donde a través del cumplimiento de estos cometidos, pueden lograr incluso, el fortalecimiento de su autonomía.⁶²

⁵⁹ Pese a que el concepto actualmente es ambiguo y está en construcción (Peschard, 2013; Cobo, 2013) Campos y Corojan (2013) consideran a la transparencia informativa y la participación y colaboración ciudadana (co-creación) como sus ejes principales.

⁶⁰ Fumega y Scrolloni (2013) la denominan transparencia reactiva.

⁶¹ Evidentemente la transparencia tampoco puede equipararse al Gobierno Abierto, pues uno de los rasgos distintivos de este último es que se permite la interacción entre los ciudadanos y los diversos órganos de gobierno (Peschard, 2013).

⁶² Se entiende por autonomía, la “capacidad de individuos, grupos, organizaciones, empresas, y Estados, de determinar ellos mismos en la medida de lo posible sus objetivos y premisas de decisión en relación con el entorno correspondiente” (Nohlen, 2006: 74).

Es importante destacar que la USAID (2011) identifica tres horizontes de capacidad institucional: el nivel micro o individual, el nivel meso u organizacional y el nivel macro o de entorno, los cuales complementarios.

Cabrero (2004) por su parte, al analizar las capacidades de los gobiernos subnacionales en materia fiscal, considera que entre los factores que influyen en la construcción de las capacidades institucionales se encuentra el intercambio horizontal de información, la intensidad democrática en la acción pública local, el marco regulatorio que rige su actuación, las estructuras organizativas emergentes y el perfil profesional de los servidores públicos.

Pero, ¿para qué sirve la evaluar el cumplimiento de ciertas obligaciones a partir del concepto de las capacidades institucionales? Como se describió en párrafos anteriores, al ser definida la capacidad como una habilidad, el hecho de fomentar que éstas se desarrollen a través del fortalecimiento de ciertos elementos, se espera que dicha práctica por sí mismo institucionalice, entendiéndolo por institucionalización, a “un proceso que se desarrolla en el tiempo y que requiere tiempo para madurar, asentarse y ser interiorizado por la organización” (Diez-De-Castro et al., 2015: 18).

Como puede observarse, las capacidades institucionales consideran una serie de aspectos integrales que van más allá de la mera asignación de atribuciones normativas, las cuales son a menudo insuficientes para que las entidades públicas logren sus objetivos, pero que sin embargo son imprescindibles para su realización, pues en trabajos previos sobre aspectos sobre la transparencia de la contabilidad gubernamental (Sour y Rosillo, 2010), así como de la información de las cuentas públicas (Merino, 2010), una constante en las deficiencias normativas y de presentación de datos, era la ambigüedad y discrecionalidad con la que cada una de las entidades presentaba esta información, siendo una herramienta insuficiente para controlar, evaluar y hacer rendir cuentas a los funcionarios.

En este sentido y con base en el enfoque de las capacidades institucionales aplicadas en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia presupuesta, es posible contar con un punto de partida que permita explorar los posibles elementos que en un momento determinado pudieron influir para que los organismos garantes de la transparencia municipal lograran cumplir en mayor o menor medida con los criterios exigidos en la materia presupuestal; sobre todo cuando se entiende a la transparencia en el sentido más amplio del término, es decir, como una política pública donde las entidades encargadas de desarrollarla se supone, deben contar con las herramientas normativas, técnicas y tecnológicas suficientes para hacerlo.

Transparencia presupuestal municipal y sus elementos de análisis

Como se ha descrito desde inicios del presente documento, a partir del 2002 los avances normativos en materia de transparencia han sido significativos para vigilar y exigir que los sujetos obligados cumplan con la función de publicar y difundir su información pública en materia presupuestal, tarea en la cual ha sido relevante e imprescindible el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil tales como el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) y el IMCO referenciado con anterioridad.

Estas organizaciones tienen como rasgos particulares, el que se encuentran integradas por equipos multidisciplinarios que construyen metodologías especializadas de evaluación cuantitativa y cualitativa de la información, con las cuales es posible darle seguimiento a los avances y retrocesos que en materia de transparencia presentan los distintos sujetos obligados, sin embargo, adicionalmente a esta tarea, estas instituciones se enfocan de manera ardua, al desarrollo de actividades de capacitación de los servidores públicos para dotarlos de los elementos técnicos necesarios que les permitan cumplir con estas tareas, por lo que en sí mismas, estas organizaciones forman parte de los actores que de manera activa contribuyen a la tarea de construir y fortalecer las capacidades institucionales.

Así, el IMCO cuenta con una vasta base de datos sobre su IIPM desde 2009, el cual tiene como objetivo “eliminar las condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas contables que han sido implementadas en el ámbito municipal” (IMCO, 2016). Destaca que su base de datos y plataforma electrónica, permiten acceder de manera interactiva a las fichas históricas municipales con sus respectivos resultados, lo que facilita su seguimiento para que en caso de ser necesario, se realicen estudios de tipo longitudinal, pues mantiene en libre acceso, los apartados metodológicos de los criterios con los que se construyó su índice y sus resultados por ejercicio fiscal.

Actualmente el IIPM mide 80 criterios agrupados en nueve secciones, donde se consideran de manera integral elementos de las leyes de ingresos, del presupuesto de egresos y de los presupuestos ciudadanos. Las secciones son: acceso inicial, clasificaciones, recursos federales, poderes/dependencias/organismos, aspectos generales, deuda pública, rubros específicos y tabuladores/plazas.⁶³

⁶³ Se recomienda ver http://imco.org.mx/indices/documentos/IIPM/2014_IIPM_Anexo_metodologico.pdf

Destaca que los componentes de cada uno de estos criterios se han extendido y actualizado a medida que lo ha hecho la normatividad aplicable, lo que permite dar seguimiento al compromiso de los gobiernos municipales para actualizar su información y disminuir las condiciones de opacidad. La “calificación” entonces está asignada en escala de 0 a 100, lo cual permite ejercicios comparativos en el tiempo tanto para un mismo municipio, como para ejercicios similares entre dos o más de ellos.

Debido a las limitaciones de tiempo y la carencia de información de tipo cualitativo que respalde argumentativamente los resultados del índice mencionado en los tres últimos ejercicios fiscales (2014-2016), el presente trabajo parte de un análisis de tipo transversal ubicado en el año 2014, cuando 8 los 16 municipios fronterizos evaluados por el IMCO⁶⁴ contestaron y remitieron un cuestionario sobre las capacidades institucionales con las que cuentan sus unidades de transparencia.⁶⁵

Cabe destacar que el estudio de los ocho municipios aquí presentados, obedeció más a un criterio de transparencia responsiva que a un acto deliberado de selección de casos, pues como se verá más adelante, los municipios fronterizos que en 2014 presentaban peores índices de transparencia, fueron quienes se dieron a la tarea de contestar y remitir el cuestionario sobre las capacidades institucionales, mientras que solamente dos de los municipios mejor posicionados hicieron lo propio.

El cuestionario enviado intentó medir los tres horizontes de capacidad institucional considerados por el USAID (2011). En el nivel micro o individual se consideró la escolaridad y el empleo anterior del titular de la unidad, la escolaridad promedio de los adscritos a la dependencia y la frecuencia con la que asisten a capacitaciones. Su objetivo es identificar si la mayor preparación académica y capacitación de los servidores públicos denota una mínima relación con los criterios de publicación de la información alcanzados.

En el nivel meso u organizacional, se consideró el mecanismo a través del cual se nombró al titular de la unidad de transparencia, su ubicación en el organigrama y su autonomía para el manejo del presupuesto asignado.⁶⁶

⁶⁴ De los 16 municipios fronterizos evaluados por el IMCO, siete pertenecen a Coahuila (Nava, Acuña, Piedras Negras, Guerrero, Jiménez, Hidalgo y Ocampo), cuatro a Tamaulipas (Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Río Bravo), tres a Baja California (Tijuana, Mexicali y Tecate), y uno a Chihuahua (Juárez) y Sonora (Nogales) respectivamente.

⁶⁵ Sus resultados fueron presentados en el marco del IX Congreso Internacional de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) desarrollado en Puebla, Puebla en 2015.

⁶⁶ La libertad la mido en torno a qué tanto puede disponer del presupuesto para definir si lo destina a cuestiones de capacitación, prácticas innovadoras, compra de software, etc.

En este mismo rubro se consideró el número de personas adscritas a la unidad, la existencia o no del servicio civil de carrera, la frecuencia de la rotación del personal, así como la promoción de un ambiente de motivación laboral acorde con los objetivos de la unidad.

Finalmente, en el horizonte macro o de entorno se considera la existencia de la normatividad que respalde el actuar de la dependencia pública, la presencia de un plan estratégico, operativo o de evaluación, los programas de capacitación e innovación, así como la existencia de convenios de colaboración con otras dependencias horizontales o verticales que le permitan acceder a esa política de aprendizajes cruzados enunciada por Cabrero (2004). Se consideró también la presencia o no de mecanismos de participación ciudadana, así como la existencia de algún contrato con algún proveedor para difundir la información respectiva.

Transparencia presupuestal en los municipios fronterizos

Con una frontera de 3,142 km de largo entre México y Estados Unidos de América, la interacción económica y social es constante entre la población de cuatro estados de la Unión Americana (California, Arizona, Nuevo México y Texas) y seis de nuestro país (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas). La importancia de estos estados mexicanos radica, en que para 2003, en conjunto aportaron 22.3% del Producto Interno Bruto (PIB), del cual 32% le corresponde a Nuevo León y 15% a Coahuila.⁶⁷

Así, en total son 38 municipios mexicanos los que tienen la mayor cercanía geográfica con el territorio norteamericano, 11 de los cuales le corresponden a Sonora, nueve a Tamaulipas, siete a Coahuila y Chihuahua respectivamente, tres a Baja California y uno a Nuevo León.

De acuerdo con el ejercicio de evaluación de transparencia presupuestal de 2014, Nava y Jiménez en Coahuila fueron los municipios mejor evaluados en la materia, seguidos por Nuevo Laredo en Tamaulipas, Juárez en Chihuahua, Matamoros en Tamaulipas; y Mexicali, Tecate y Tijuana en Baja California (véase gráfica 1).

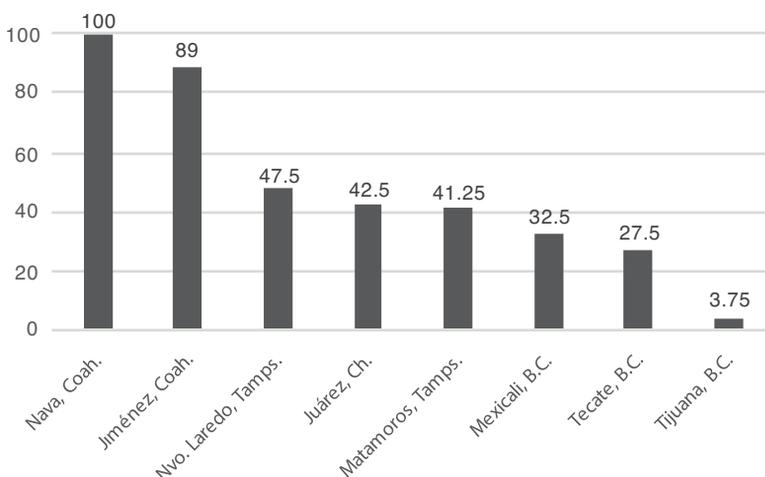
Destaca que en la gráfica 1, solamente los dos municipios coahuilenses tuvieron una calificación superior a 80, mientras que los tres municipios bajacalifornianos se ubicaron en los tres últimos lugares con calificaciones

⁶⁷ A nivel nacional Nuevo León aportó 7.2% del PIB y Coahuila 3.4%, véase http://www.banamex.com/resources/pdf/es/estudios_finanzas/mercados/publicaciones/IRAE-2014-HD.pdf

inferiores a 40. La pregunta se centró entonces en indagar si existían diferencias sustanciales en las capacidades institucionales de las unidades de transparencia de estos municipios para que obtuvieran mejor o peor porcentaje de cumplimiento de la información requerida, encontrando los siguientes resultados, de acuerdo con el cuestionario enviado a las dependencias respectivas.

Gráfica 1.

Criterios cubiertos y lugar ocupado, IIPM 2014



Fuente: elaboración propia con base en IIPM, 2014

En el horizonte macro se identificó que el municipio de Tijuana respondió afirmativamente a todas las preguntas y sin embargo, logró el peor porcentaje de cumplimiento, a diferencia de Nava o Jiménez, Coahuila, donde pese a no cumplir con la totalidad de los criterios, obtuvieron mejores resultados. Destaca en este primer nivel de análisis, que la carencia de ciertos planes no parece ser determinante para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, pues este no se refiere como tal a un marco normativo de actuación.

También que los municipios coahuilenses no desarrollan acciones de participación ciudadana ni tienen contratos con un proveedor externo y aun así, lograron los máximos porcentajes de cumplimiento de la norma.

Tabla 1.

Criterios cumplidos de las capacidades institucionales en el horizonte macro								
Municipio/ Criterio	Tijuana	Matamoros	N. Laredo	Juárez	Mexicali	Nava	Jiménez	Tecate
Plan estratégico	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Plan operativo	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Prog. de evaluación	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Manual procedim.	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	No
Código de conducta	Si	No	Si	No	Si	Si	No	Si
Convenios colab.	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	No
Apertura ciudadana	Si	Si	No	Si	Si	No	No	No
Dónde ⁶⁸	Taller/ módulo	Conferen- cias capac- itación	--	Reunión mensual	Consejo de transp.	--	--	--
Prog. de capac.	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Prog. de modern.	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	No
Contrato proveedor	Si	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia

En lo que respecta al horizonte meso u organizacional (véase tabla 2), en 63% de los casos la designación del titular de la unidad de información depende del presidente municipal pero solamente en Jiménez, Coahuila, la unidad de transparencia depende organizacionalmente de él. Destaca que de acuerdo con el cuestionario contestado por el titular de la unidad de transparencia, solamente una persona se adscrita a la unidad mencionada.

⁶⁸ Los espacios en blanco corresponden a la lógica de la pregunta anterior, ¿cuentan con mecanismos de participación ciudadana? Véase anexo 1.

En este horizonte análisis los datos son realmente reveladores, pues destaca la constante rotación de personal pese a que se manifestó en un par de ocasiones que se contaba con un servicio civil de carrera al interior de las dependencias; y que la variable presupuesto y su libertad de asignación y manejo, pareció no favorecer las políticas para que las unidades alcanzaran un mejor posicionamiento en su evaluación.

Tabla 2.

Criterios cumplidos de las capacidades organizacionales en el horizonte maso								
Municipio/ Criterio	Tijuana	Matamoros	Nuevo Laredo	Juárez	Mexicali	Nava	Jiménez⁶⁹	Tecate
Nombram.	Síndico	Cabildo	Presid.	Presid.	Propone Presid.	Presid.	Presid.	Síndico
Depende	Sindic.	Contral.	Contral.	Sria. Técnica	Sria. Ayto.	Sria. Ayto.	Presid.	Sindic.
Presupuesto	Si	Si	Si	Si	No	No	No	Si
Personas adscritas	3	5	3	2	5	4	1	3
Servicio civil	Si	Si	No	No	No	No	No	No
Frecuencia de rotación	Nueva admón.	Nueva admón.	Nueva admón.	Trasci- ende admón.	Nueva admón.	Nueva admón.	Nueva admón.	Nueva admón.
Difusión de objetivos	Si	Si	Si	Si	Si	Si	--	Si
Promoc. am- biente motiv.	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Experiencia innovadora	Resp. a solic.	Publicac. de inf. en internet.	Enlaces y ampliac. de la inf.	Portal de transp.	Pág. internet	Res- ponsa- bilidad de func	--	Indicad.

Fuente: elaboración propia con base

Finamente, en lo que respecta al horizonte micro o individual, (véase tabla 3), la escolaridad de los titulares de la unidad de transparencia es en su

⁶⁹ Los espacios donde no se encuentra información, es porque el titular no contestó los rubros solicitados.

mayoría de educación superior, al igual que en el promedio de los adscritos a la unidad. Destaca que prácticamente todos los titulares de las dependencias tuvieron experiencia previa en la administración pública, siendo la excepción la titular de Tecate, Baja California, quien provenía de un espacio de noticias del ámbito privado.

Respecto a las capacitaciones brindadas al personal, éstas se desarrollan en su mayoría dos veces al año, destacando que Nava, Coahuila, tuviera la más reciente en materia de presentación de documentos en el portal del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información (ICAI). El dato es importante porque permite visualizar cómo prácticamente las herramientas que se encuentran al alcance de estos municipios son de tipo técnico u operativo, lo que les permiten aprovechar las plantillas ofrecidas por el Instituto Estatal para cumplir con sus obligaciones de transparencia, sin que ello signifique necesariamente, que puedan desarrollar por sí mismos una dinámica propia institucionalizada.

Tabla 3.

Criterios cumplidos de las capacidades individuales en el horizonte individual								
Municipio/ Criterio	Tijuana	Matamoros	N. Laredo	Juárez	Mexicali	Nava	Jiménez	Tecate
Escolaridad titular	Posgrado	Superior	Superior	Posgrado	Superior	Superior	Media superior	Superior
Empleo anterior titular	Coord. Direc. de responsab	Superv. almacén general	Rela. púb.	Mtro. Univ.	Auditor SFP	Oficial mayor	--	Jefa de informac.
Escolaridad personal	Superior	Superior	Superior	Superior	Media superior	Superior	--	Media superior
Capacitac.	Dos/año	Tres o más	Tres o más	Dos/año	Una/año	Dos/año	Una/año	Una/año
Capacitación más reciente	Mpios. por la transp.	Sem. por la transp. Mpal.	Gob. Abierto y Transp.	Del Instituto Estatal	Sistem. informac.	ICAI	Gobierno Abierto	Mediac. conflicto

Fuente: elaboración propia

Finalmente, como parte de los aspectos generales (véase tabla 4), destaca que Nava, Coahuila resaltó como principal fortaleza el cumplir con las metas establecidas y el trabajar en el cumplimiento de lo establecido por el ICAI; mientras que en Matamoros, Tamaulipas resaltó la relación y apoyo que tenía

de la alcaldesa; en un tono muy similar al del titular de la unidad de transparencia de Tecate, Baja California, quien destacó el apoyo de la sindicatura.

Es importante mencionar que en Mexicali, Baja California, su titular no solamente se pronunció por armonizar el marco normativo municipal al estatal, sino que incluso se manifiesta porque los titulares de esta unidad fueran propuestos por el ejecutivo estatal y así evitar su rotación cada tres años; además, consideró necesario que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIPBC) respaldara y difundiera la información que obra en los portales del Ayuntamientos.

Tabla 4.

Información general								
Municipio/ Criterio	Tijuana	Matamoros	Nuevo Laredo	Juárez	Mexicali	Nava	Jiménez	Tecate
Principal fortaleza	Apoyo lab/trab en equipo	Estrecha relac. con alcaldesa	Conoc. del tema	Estruct. Organizac. y permanc.	Equipo que conoce	Cumplim. de metas	Informac.	Apoyo Síndico
¿Qué fortalecer?	Redoblar esfuerzos	Presupuesto para difusión	--	Concient.a Serv. Púb.	Readec. Normativ./ interv. estatal	Cumplir rubros que exige el ICAI	Más capacitaciones	Modernización equipo

Fuente: elaboración propia

Los elementos descritos hasta este momento permiten argumentar tentativamente, que la presencia o ausencia de ciertos elementos considerados en el enfoque analítico de las capacidades institucionales como relevantes, parecieron no ser relevantes para que los municipios cumplieran con sus tareas de transparentar su información presupuestal, esto pese a que la literatura especializada llama a la profesionalización de los servidores públicos, a su constante capacitación, a la actualización de sus marcos normativos, etc.

La evidencia presentada por los municipios coahuilenses parece permitir reafirmar esta afirmación, luego de que el ICAI impulsara y promoviera un convenio de colaboración con sus municipios para que a través de una plataforma electrónica administrada por el organismo garante estatal, estos lograron el máximo nivel de cumplimiento en el IIPM 2016.⁷⁰

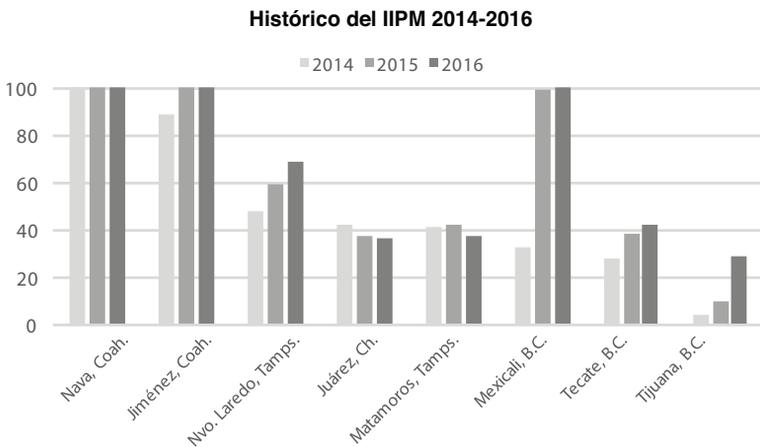
⁷⁰ Inclusive desde 2015, los 38 municipios coahuilenses evaluados por el IMCO se ubicaron en primer lugar. Desde ese año, alcanzaron ese resultado los cinco municipios fronterizos adicionales de este estado: Acuña, Piedras Negras, Guerrero, Hidalgo y Ocampo (véase: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/#/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/resultados>).

La pregunta por plantearse entonces es ¿los resultados presentados por las entidades de transparencia municipal responden a verdaderas prácticas institucionalizadas de compromiso con la transparencia o responden a prácticas discrecionales donde dependiendo de la voluntad personal de los sujetos obligados se puede cumplir en mayor o menor medida con la normatividad vigente?

Pese a requerirse de una investigación más amplia al respecto, un acercamiento a su posible respuesta puede identificarse a través del análisis histórico del IIPM en el periodo 2014-2016, donde los municipios coahuilenses mantuvieron la primera posición desde 2015; mientras que los municipios bajacalifornianos mantuvieron una tendencia creciente hacia su cumplimiento. Destacan en contraparte los municipios de Juárez, Chihuahua y Matamoros, Tamaulipas, donde no solamente no avanzaron en la materia sino que inclusive retrocedieron para 2016 (véase gráfica 2).

Los resultados arrojados al menos por estos dos municipios, permiten considerar que si bien es cierto el análisis de los resultados de los IIMP se desarrolló considerando el enfoque de las capacidades institucionales, las prácticas a través de las cuales se presentó la consigna de transparentar más o menos información por parte de las unidades de transparencia, no necesariamente se presentó a partir de la consideración de los elementos de este concepto, pues pudieron haberse presentado en mayor o menor medida la presencia de estos factores pero como elementos aislados para alcanzar objetivos particulares.

Gráfica 2.



Fuente: elaboración propia con base en el histórico IIPM 2014-2016

Consideraciones finales

El enfoque de las capacidades institucionales en trabajo exploratorio, sirvió para generar preguntas de investigación que nos llevan a indagar si las prácticas realizadas para el cumplimiento de lo establecido en las normativas por parte de las entidades públicas, se desarrollan bajo esquemas de procesos institucionalizados o bien, bajo criterios arbitrarios que permiten su mayor o menor cumplimiento dependiendo de los intereses personales o de grupo de quienes encabezan estas organizaciones o sus superiores jerárquicos.

Los resultados aquí vertidos, permiten desarrollar enunciados argumentativos en donde se puede decir que la presencia de algunos de los elementos considerados como determinantes de las capacidades institucionales (Cabrero, 2014) se han presentado en las prácticas de transparencia presupuestal pero no necesariamente, se desarrollan de manera integral, terminando por traducirse en esfuerzos aislados que tienen objetivos muy particulares y posiblemente, de corto alcance.

También, el que se cumpla a cabalidad con los criterios de transparencia presupuestal no significa necesariamente que los entes municipales cuenten con sus capacidades institucionales plenamente desarrolladas para lograrlo, puede deberse tal vez, a que las herramientas acercadas por las entidades de mayor relevancia les facilitan el cumplir con esta tarea, solamente con procesos mecánicos y rutinarios que suplen de manera parcial y temporal, las deficiencias que no les permiten por sí mismos, alcanzar los objetivos planteados.

Por otra parte, las limitantes metodológicas exhibidas en este documento, permiten pensar en el desarrollo posterior de estrategias metodológicas y técnicas de investigación que permitan por ejemplo, identificar el peso de los elementos que aquí fueron considerados como determinantes de las capacidades institucionales (Cabrero, 2014), para ponderar su incidencia en los resultados; y así identificar posibles correlaciones que reafirmen o refuten los argumentos someramente planteados bajo una lógica argumentativa. Finalmente, la base de datos del IMCO es tan vasta y manejable que podría muy bien permitir el desarrollo de estudios de tipo longitudinal que permitan reafirmar o refutar los planteamientos aquí vertidos y por qué no, en una dinámica comparativa más acabada, realizar investigaciones de esta índole con base en criterios objetivos de selección de casos.

Referencias bibliográficas

Ackerman M., John (2004), *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el banco mundial*, Documento de trabajo del Banco Mundial. No. 31. Washington D.C.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004), “Capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales de México, ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?” en *Gestión y Política Pública*, México, Vol. XIII, No. 3, II semestre, pp. 753-784.

Campos Domínguez, Eva y Ana Corojan (2013), “Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas” en Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto *La promesa del Gobierno Abierto*, IFAI Pp. 119-136

Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel (2004), *Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México*, Auditoría Superior de la Federación, México. http://www.asf.gob.mx/uploads/65_Certamen_Nacional_de_Ensayo_Sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas__Trabajos_Ganadores_del_Primer_Certamen_Nacional_de_Ensayo_sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas__Trab/5Certamen.pdf [Consulta: 20/08/2013]

Cobo, Cristóbal (2013), “Gobierno Abierto. De la transparencia a la inteligencia cívica” en Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto *La promesa del Gobierno Abierto*, IFAI Pp. 101-118

Cunill Grau, Nuria (2006) “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina” en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera -Coordinador- *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa: México.

Diez-De-Castro, Emilio *et al.* (2015), “Antecedentes de la institucionalización de las organizaciones” en *Cuadernos de Gestión*, Vol. 15, No. 1, Pp. 15-38

Fox, Jonathan (2008) “Transparencia y rendición de cuentas” en John Ackerman -Coordinador- *Más allá del acceso a la información. Transpa-*

rencia, rendición de cuenta y estado de derecho. Cámara de Diputados-
UdG-UNAM.-S.XXI

Fumega, Silvana y Fabrizio Scrolloni (2013), “El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América latina” en Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta *La promesa del Gobierno Abierto*, IFAI Pp. 225-257

Guerrero Gutiérrez Eduardo y Leticia Ramírez de Alba Leal (2006), “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales” en Sergio López-Ayllón -Coordinador- *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, Pp. 81-126

Guillán Montero Aranzazú (2013) *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México*, INAI-Consejo para la Transparencia

Lazos Garza, Flavio (2007), “Transparencia municipal: diversa y cambiante. Ideas para avanzar” en Fox, et al. 2007, *Derecho a Saber, balance y perspectivas teóricas*, Pp. 347-352

López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino Huerta (2009) La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos en *Cuaderno sobre rendición de cuentas 1*, IFAI, México

_____ (2010), “Informe sobre la calidad de la información en la cuentas públicas en México” en Mauricio Merino, Sergio López-Ayllón y Guillermo Cejudo -Coordinadores- *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM-CIDE, Pp. 235-286

Peschard, Jaqueline (2013) “Del Gobierno Abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011” en Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta *La promesa del Gobierno Abierto*, IFAI Pp. 27-49

Sour, Laura y Eunises Rosillo (2010), “Evaluación de la estructura de la contabilidad gubernamental en los tres ámbitos de gobierno en México” en Mauricio Merino, Sergio López-Ayllón y Guillermo Cejudo -Coordinadores- *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM-CIDE, Pp. 287-330

Toshiro Suzuki, Víctor, Susana Sastre Merino e Ignacio de los Ríos Carmenedo (s/f) “Construcción de capacidades para la gestión de proyectos de desarrollo rural. Un enfoque desde las competencias” en *XVI Congreso Internacional de ingeniería de proyectos*, disponible en <http://oa.upm.es/19189/> [revisada enero de 2017]

Documentos

IDAIM (2014) Índice del Derecho de Acceso a la Información de México, FUNDAR

IMCO (2014) Índice de Información Presupuestal Municipal, disponible en <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2014/> [revisada junio de 2015]

INAI (2015) *Seminario alcances y retos de la Ley General de transparencia y Acceso a la Información Pública*, Sección de preguntas y respuestas, disponible en <http://eventos.inai.org.mx/AlcanceYRetosLGTAIP/index.php/preguntas-y-respuestas-respuestas> [revisada enero de 2017]

PNUD (2009) *Informe sobre Desarrollo Humano, Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano Local.*

USAID (2011), *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público*, disponible en http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/325/1/Dise%C3%B1o-de-un-%C3%ADndice-de-capacidad-institucional-Informe-Final-_AID_PAGINAWEB.pdf [revisado enero 2017]

CAPÍTULO X

Comprender y transparentar a la legislatura en Puebla: una agenda ciudadana

José Luis Mendoza Tablero

—No lo comprendo —dijo el Principito.

—No hay nada que comprender —dijo el Farolero—.

La consigna es la consigna. ¡Buenos días! Y apagó su farol.

El Principito. Antoine De Saint – Exupéry.

Introducción

El poder legislativo local, en específico el de Puebla debe tener una mayor importancia y responsabilidad política, después de un recorrido teórico y fáctico, se sugiere la revisión de aspectos clave de organización y trabajo parlamentario, en especial, la duración de los periodos ordinarios, el trabajo en comisiones, así como la aplicación y evaluación de indicadores de desempeño. Lo anterior, se valora indispensable para fortalecer la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas. Merece especial atención acabar con el rezago legislativo en la votación de iniciativas de ley, así como en el proceso de fiscalización de sujetos obligados.

La si bien la democracia se ha instalado como la forma predominante de gobierno, los retos se han hecho formidables, a la legitimidad y la eficacia, se incluye de manera expresa el Estado de Derecho (Ferrajoli). Para el caso concreto que nos ocupa, existe una conexión con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

El poder legislativo en general tiene un elemento atípico respecto de los otros dos poderes y tiene que ver con su continuidad de labores, esto es, existen periodos ordinarios de sesiones, fuera de ellos se nombra una Comisión Permanente, para realizar funciones de trámite. En caso necesario, se puede convocar a periodos extraordinarios para atender temas específicos. Lo anterior tiene una justificación histórica que ya se revisará, sin embargo, la inquietud es que en la actualidad es algo paradójico, dado

que por un lado en general se nota un atraso legislativo, lo cual queda de manifiesto en las labores de votación de leyes y fiscalización.

Entonces la pregunta para el Congreso del Estado de Puebla es: ¿Por qué se interrumpe el trabajo legislativo, si existen pendientes?, ¿qué justifica en la actualidad y en el contexto poblano a los periodos ordinarios?

De tal manera que el argumento central de este artículo será que no se pueden mantener los periodos legislativos ordinarios como hasta ahora, dado que se interrumpe un trabajo ya de por sí atrasado. Por lo tanto, se propone que dichos periodos se revisen, junto con una serie de reformas organizativas, que permitan una función más responsable.

Un mayor trabajo legislativo debe llevar a reducir o eliminar el atraso legislativo, y por tanto, combatir la corrupción y mejorar la transparencia gubernamental, en el mismo sentido su permanencia efectiva implica ser un contrapeso mayor en el sistema político poblano. Finalmente, le dará una mejor evaluación social, que es indispensable.⁷¹

Sobre los periodos legislativos

Partimos de la pregunta: ¿Por qué existen periodos legislativos ordinarios?. Las relaciones de poder desde el inicio de la humanidad han sido objeto de estudio, se ha sostenido de manera más o menos constante, la idea de que eliminar las relaciones de poder es algo que va más lo posible (o inclusive deseable). Por lo tanto, lo que se debe buscar es que el poder permita (o inclusive ayude) a las sociedades desarrollarse en paz y orden.

La fórmula más reconocida ha sido la de pesos y contrapesos, entre los pensadores griegos clásicos eso se tradujo en la postura de la división de poderes, el planteamiento más claro lo ofrece Aristóteles en *La Política*. Ahí señala que en todo Estado existen tres elementos⁷², uno de ellos es la Asamblea que decide sobre diferentes asuntos públicos entre ellos la guerra y tratados, así como la creación de leyes y labores de fiscalización gubernamental (Libro VI, Cap. XI).

⁷¹ El poder legislativo en México, es una de las instituciones políticas con menor confianza entre la población. Pregunta 30_19, sobre la confianza en los diputados. Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012. <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>

⁷² Los otros eran la magistratura y el judicial.

Aristóteles expone medios para que el legislativo se pueda reunir, ya sean todos los ciudadanos o los representantes; queda clara la dimensión temporal de las reuniones, dado que después de las discusiones y decisiones respectivas, los intervinientes regresarían a sus actividades cotidianas. Este planteamiento original sería retomado por John Locke en su obra de 1690: *Ensayo sobre el gobierno civil* (Cap. XII), ahí indica que las leyes necesarias se deben aprobar en tiempo breve, al mismo tiempo establece que el poder legislativo debe ser interrumpido, de otra manera, no se tendría que hacer en la mayoría de las sesiones y peor aún podría ocasionar prácticas inadecuadas.

Montesquieu en su obra clásica *El espíritu de las leyes*, (1747: Libro XI, Cap. VI), establece que los ciudadanos para ejercer su libertad, no deben ser presas del miedo. De esta manera, el gobierno podría abusar si las funciones principales estuviesen en el mismo órgano o persona, por lo cual se considera indispensable la división de poderes, en donde el legislativo es un elemento clave. Finalmente, Rousseau en *El Contrato Social* (1762: Libro IV, Cap. I-III), considera que deben existir pocas leyes en donde se busque la voluntad general, en los casos en que se requieran nuevas disposiciones deben ser reconocida de manera amplia tal necesidad. En el mismo sentido establece que en una democracia los puestos gubernamentales (magistraturas) no es una preferencia, sino una carga que preferentemente se debe de imponer por sorteo, pues es la manera más justa de realizarse.

De esta manera debe entenderse que, para los teóricos considerados como los artífices del Estado Moderno⁷³, el poder legislativo tenía necesariamente un carácter no permanente, la explicación es muy sencilla, se requería de pocas leyes, debiendo ser claras y precisas, con lo cual la ciudadanía podría estar al tanto de ellas, entenderlas y cumplirlas.

Es claro el temor expresado por Locke de que, al crear un cuerpo legislativo ininterrumpido, se podría crear una expectativa de estabilidad en el cargo, con lo cual se podría empezar a legislar con frivolidad o en favor de intereses particulares y no generales. Así, se encuentra la justificación de que el poder legislativo tenga periodos ordinarios en lugar de una actividad continuada, sin embargo, las condiciones actuales son completamente diferentes, ahora el problema es un atraso legislativo importante y en el ámbito local una subordinación del poder legislativo frente al ejecutivo.

⁷³ No consideré a Thomas Hobbes dado que su obra más conocida: *El Leviatán* (1651), tiene un enfoque contrario a la división de poderes, dicho esto, es un aspecto aceptado que sus contribuciones teóricas respecto del Estado se encuentran en otras áreas: justificación del Estado, el concepto de soberanía, la organización administrativa, los tipos de leyes; y por supuesto la importancia del orden mediante el miedo para lograr la seguridad de los propios ciudadanos.

Situación actual del poder legislativo local en México y en Puebla

El poder legislativo federal en el sistema político mexicano había tenido un papel claramente subordinado al Ejecutivo, dicha situación empieza a cambiar de manera importante en 1988, cuando se dio la inclusión de los primeros senadores de oposición, ésta, también obtuvo casi la mitad de los diputados federales en ese momento (Lujambio, 2013:110). En 1997 se inició una etapa no concluida en que la Cámara de Diputados no tiene un partido político que la controle, se habla por ello de una primera minoría en todo caso.

A partir de ahí se ha dado una mayor complejidad entre el ejecutivo y legislativo federal, en el periodo de Vicente Fox, éste inclusive acusaría a su contraparte de provocar una parálisis gubernamental, del otro lado, se argumentaría que realizaba sus funciones con responsabilidad y que en todo caso la gran mayoría de las leyes sí eran aprobadas.

En ese contexto, hemos visto lo que se conoce como un gobierno dividido, esto es, el partido político del cual proviene el presidente, no tiene control del legislativo, en ocasiones ni siquiera tiene la primera minoría. Mucho se ha cuestionado sobre la conveniencia de esta situación, el hecho es que las condiciones han cambiado y se han tenido que buscar nuevas formas de interacción y negociación política.

En el ámbito local todavía se tiene un largo camino por recorrer, sobre todo porque el nivel de institucionalización aun es incipiente (Lujambio, 2013: 447). Por ejemplo, en 2015, 22 legislaturas aprobaron más del 80% de las iniciativas del gobernador y 8 lo hicieron totalmente (IMCO,2016).

De hecho, una de las justificaciones en la última reforma político electoral de 2014, por medio de la cual los Organismos Públicos Locales Electorales y en general las elecciones tienen una marcada dependencia respecto del Instituto Nacional Electoral, fue precisamente que los gobernadores tienen un poder excesivo, en donde por supuesto el legislativo tiene mucho por hacer. Esto tiene implicaciones importantes, desde el legislativo local se escoge generalmente a los miembros del poder judicial, así como los organismos garantes de los derechos humanos, transparencia y combate a la corrupción entre otros. Además, desde este espacio se da la aprobación de deuda pública estatal.

El papel de las legislaturas locales apenas empieza a definirse y estudiarse, en general han tenido una función pasiva y hasta permisiva, no puede pasar desapercibido que, ante la gran cantidad de acusaciones y juicios ini-

ciados recientemente en contra de gobernadores por actos de corrupción, los diputados locales respectivos hubiesen hecho muy poco al respecto, máxime cuando son quienes aprueban las cuentas públicas del poder ejecutivo.

Como es de observarse, lo que sucede con los legislativos estatales es de la mayor trascendencia en el ámbito político, económico y social, el reto es fortalecerlos ante carencias que siendo muchas tienen múltiples factores. De manera inicial se requiere mirar sus condiciones generales y el ejercicio que realizan de los recursos públicos asignados.

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) se estarán ejerciendo en el año más de 13 mil millones de pesos (mdp), aunque las situaciones pueden ser muy dispares, por ejemplo, respecto del presupuesto asignado con relación al número de diputados en cinco legislaturas locales: CDMX (27.6mdp), Baja California (22.6), Estado de México (18.7), Sonora (18.5) y Jalisco (17.7) el presupuesto por diputado es superior al de la cámara federal de diputados (15). Lo cual en principio puede ser hasta positivo, sin embargo, se tendría que justificar respecto de las acciones y resultados obtenidos.

Entre 2012 y 2016 se ha tenido una tasa de crecimiento real acumulada en el presupuesto de 9.5% en las legislaturas locales. Llama la atención que en muchos casos es complicado saber el sueldo de un legislador local, dado que tienen ingresos por diferentes rubros que normalmente no se presentan de manera clara y ordenada (IMCO, 2016). En los últimos 40 años el número de diputados locales se ha triplicado pasando de 369 a 1125 y existen 35 diputados en promedio por legislatura local, el promedio de ciudadanos por representante es de 98,499. La media anual de sesiones en 2015 fue de 70. En promedio se tienen 28 comisiones permanentes (IMCO, 2016).

Diagnóstico del poder legislativo en Puebla

En el caso de Puebla se tienen los siguientes datos: 26 diputados de mayoría relativa, 15 de representación proporcional, existen 152,551 habitantes por legislador, el presupuesto del Congreso Local es de 144 mdp, esto es, por diputado corresponden 3.5 mdp, existen 35 comisiones legislativas, cada diputado en promedio pertenece a 7 y existen 140 empleados legislativos.

De acuerdo al artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, existen tres periodos legislativos ordinarios, del 15 de enero al 15 de marzo, del 1 de junio al 31 de julio y del 15 de octubre al

15 de diciembre, son seis meses en total. En el artículo 51 se establece la posibilidad de periodos extraordinarios para asuntos específicos mediante convocatoria del Ejecutivo o de la Comisión Permanente.

Para evaluar el trabajo legislativo se tiene pocos elementos, de hecho, en la página oficial de internet del Congreso, en la sección Información Pública de oficio, existen hasta la primera quincena de noviembre de este 2016, rubros “en proceso”. Buscando medir el trabajo legislativo y su eficacia se considera a la Legislatura LIX en dos rubros: iniciativas y cuentas públicas. Esto es, se considera la relación entre iniciativas presentadas y votadas; así como la revisión de las cuentas públicas, en donde se ha puesto atención a las municipales.

Se encuentra en el portal oficial del Congreso de Puebla, 581 iniciativas, 281 aprobadas y 287 en trámite. Esta cifra oficial implica un atraso considerable, que si bien puede tener muchas explicaciones como el hecho de que existe un flujo importante de iniciativas de legisladores que no son tan apremiantes como otras, lo cierto es que no debería existir ese atraso, o en todo caso, se debería trabajar más en ello, si la respuesta es la multiplicidad de labores entonces cobra sentido aumentar los periodos ordinarios. Aunque las comisiones pueden seguir laborando fuera de los periodos ordinarios, se nota claramente que su actividad disminuye cuando sólo está la Comisión Permanente. Lo cual puede ser observado en la tabla siguiente:

Cuadro 1.

Sesiones de las comisiones dentro y fuera de los periodos ordinarios.							
	2016		2015		2014		Totales
	Dentro	Fuera	Dentro	Fuera	Dentro	Fuera	
Gobernación y Puntos Const.	21	6	16	7	19	3	72
Hacienda y Patrimonio Mun.	12	3	20	2	10	3	50
Procuración y Adm. de Justicia	11	5	13	3	6	3	41
Inspectora de la Auditoría S E	10	3	8	4	8	5	38
Igualdad de Género	9	2	10	4	9	3	37
Totales	63	19	67	20	52	17	238

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de la página web del Congreso de Puebla.

Se consideraron a las comisiones más activas, se puede observar como en promedio la actividad de estos órganos disminuye casi a una tercera parte fuera de los periodos ordinarios.

Se tiene considerado otro indicador de las labores del Congreso de Puebla y es la votación de las cuentas públicas municipales, en primer lugar de acuerdo a la página de la Auditoría Superior del Estado⁷⁴, el mayor avance se tiene hasta el año de 2014 y en su mayoría se aprobaron el 15 de marzo del presente.

Es debatible si dicha situación es razonable, sin embargo, existen municipios con un atraso mayor, en la misma fuente se detalla que 48 municipios no tienen votado ninguna parte de la cuenta pública del año 2014, lo cual es grave dado que ese periodo también abarca la conclusión de la administración municipal pasada.

Lo anterior, sin considerar que existe una gran cantidad de Inicios de Procedimientos Administrativos de Determinación de Responsabilidades, en donde se debe dar un seguimiento oportuno máxime cuando algunos son de hace varios años, en sí, son pocos los casos en donde se ha llegado a la sanción propiamente.

Sería conveniente valorar la necesidad de orientar una comisión en donde una de sus actividades principales sea esta labor administrativa de responsabilidades, la Comisión Instructora podría avocarse a este tema, sobre todo si consideramos que sólo tiene 2 sesiones en lo que va de la legislatura.

Pero más allá de lo anterior, suena lógico que quienes revisan los juicios políticos, analice un tema relacionado de gran relevancia. Así, se le incorporara una actividad destacada a una comisión con poca actividad. La Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado seguiría con la revisión de cuentas públicas, pero el seguimiento específico de las responsabilidades administrativas estaría en la Instructora.

Este de destacarse la importancia de que el legislativo local cumpla con sus funciones de fiscalización dado que permite inhibir la corrupción y fortalecer una cultura de la transparencia gubernamental, pero en sentido contrario, si las determinaciones llegan con poca celeridad, cuestionan el trabajo de los diputados locales.

⁷⁴ <http://auditoriapuebla.gob.mx/>

Comparativo con Congreso Federal y estatales

Al comparar los periodos legislativos de Puebla con los federales, se observa que éstos últimos apenas son superiores en medio mes. Por cierto, se han presentado múltiples reformas que buscan ampliar los periodos federales (Gamboa, 2015: 11-50).

En el caso de los estados, se tiene extremos: por un lado, existen los que laboran permanentemente, lo cual se puede apreciar en su Constitución Política: Durango (art. 76), Baja California (art. 22), Michoacán (art. 31), Jalisco (art. 25) y Querétaro (art. 16). Aunque en el otro extremo está la Ciudad de México, que en la ley orgánica del poder legislativo local en su artículo 27 establece funciones de 5 meses, en dos periodos.

Así, la revisión de los periodos ordinarios es un asunto que ya ha sido discutido y valorado como positivo en varios estados, es destacado que cinco legislaturas hubiesen optado por eliminar en los hechos los periodos ordinarios y quedarse con una labor permanente.

Por otro lado, la Ciudad de México que tiene el presupuesto más alto por diputado en todo el País, es la que menos tiempo ordinario de labores posee. Ya se ha comentado que esto no indica algo por sí mismo, sin embargo, aumentar el trabajo legislativo es algo que merece discutirse y en todo caso servir como base para cambios integrales.

Sobre la gestión legislativa

Se aprecia constantemente la justificación de que los legisladores fuera de los periodos ordinarios se dedican a atender y recoger el parecer de sus representados, lo cual se traduce en labores de gestoría, en muchos casos implica tratar con clientelas que permitan mantener su presencia política (Cfr. Rodríguez, 1996:209), este asunto es delicado dado que es fácil que se vaya en contra del interés general para centrarse en el particular (Cfr. Lujambio, 2013: 249, 305).

Lo anterior, es un aspecto a discutir respecto de la representación política actual, esto es, ¿se debe reflejar a los representados de la manera más fiel posible al conjunto de electores (legitimidad)?, o ¿debe considerarse que éstos hicieron una elección para depositar su confianza en un representante (eficiencia)?, lo cual implica tomar decisiones básicamente de acuerdo al criterio informado y responsable del legislador (Rodríguez, 1996:207).

La discusión anterior parece resuelta desde el principio, y es a favor de la eficiencia, basta ubicar el famoso Discurso a los electores de Bristol por parte de Burke, en donde agradece que lo eligieran y expresa su más sentido compromiso, sin embargo, aclara que él es legislador de un país, no de una región, por lo tanto, velará por los intereses mayores de la nación.

De esta forma la representación implica la confianza de que se ha escogido a una persona adecuada para el desempeño de las funciones legislativas, el representante por supuesto escucha a sus electores, pero al final la responsabilidad es de él. La tensión es fuerte y depende de las condiciones de cada país, en México la legitimidad ha mostrado una cara en extremo simple: la gestión recursos y servicios, en favor de intereses particulares.

Existe otro elemento que hace difícil creer que los representantes acudan a los representados para tomarles su parecer, se trata de la complejidad de los temas, si en buena medida los legisladores se ven rebasados por dicha situación, eso explicaría en parte por qué se vota en bloque, en el caso de Puebla ese fenómeno en la legislatura presente puede llegar a niveles de casi la totalidad (Integralia, 2016: 20).

Por supuesto que la ciudadanía debe participar, pero la experiencia ha mostrado que lo más conveniente es que se organice en áreas de interés, para que desde un punto especializado pueda incidir en temas concretos. Esto es un tema pendiente por resolver dado que la organización ciudadana local es incipiente y con muchos retos. Por tanto, si bien es importante la relación representante – representado no puede ser una justificación para atender tareas de mayor relevancia legislativa.

Comentarios finales y propuesta

Partiendo de que el Congreso del Estado de Puebla presenta un atraso legislativo en por lo menos dos áreas, es paradójico que sólo tenga labores ordinarias durante seis meses. Es necesario plantearse la ampliación de los periodos ordinarios, pueden ser tres mecanismos básicos: a) Ampliar la duración de los periodos; b) Extender los periodos si existen labores pendientes; y c) Establecer un año legislativo completo. Me inclinaría por la última opción, no sólo por la continuidad del trabajo legislativo, sino porque eso implicaría el fortalecimiento de este poder frente al ejecutivo. Es de reconocer que no sólo se trata de ampliar el tiempo de labores, se debe incorporar cierta reingeniería, en un primer momento es necesario replantearse las comisiones legislativas, dado que lo ideal sería que cada diputado perte-

reciera a dos o tres para lograr un trabajo efectivo, para lograr lo anterior se debería buscar una reducción de 35 a 15 aproximadamente, lo cual no implica que se deje de atender algún tema, sólo redistribuir las atribuciones ya existentes en menos comisiones.

Es necesario cumplir con la información faltante en el portal de transparencia del Congreso, está claro que la información le da elementos la ciudadanía y al gobierno para mejorar, por tanto, los datos deben presentarse de manera clara y actualizada, conforme a los parámetros generales que se van creando.

Se requiere la profesionalización del personal del Congreso del Estado, por lo cual se hace imperante la aplicación del Servicio Civil de Carrera, mediante el concurso de la sociedad civil a fin de supervisar el proceso de asignación de plazas, así como el desarrollo subsecuente.

Las labores de investigación legislativa son fundamentales, de acuerdo a la información oficial en la página web del Congreso del Estado, sólo existe un investigador y el apartado de resultados en el área de transparencia, se encuentra “en proceso”. Este aspecto habrá que fortalecerlo, dado que implica la base sobre la cual los legisladores tendrán elementos para sus labores.

Las funciones de gestoría deben ser reconsideradas y en todo caso, ser posteriores a las de representar, legislar y fiscalizar.

Referencias bibliográficas

Gamboa Montejano, Claudia y Sandra Valdés Robledo (2015) *Períodos Ordinarios de Sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-82-15.pdf>

Imco (2016) *Informe legislativo 2016*. Instituto Mexicano para la Competitividad. México. Disponible en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/informe-legislativo-2016/

Lujambio, Alonso (2013) *Estudios Congressionales*, Cámara de Diputados. LXI Legislatura. México. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/alon_lujam.pdf

Reporte Legislativo Congreso del Estado de Puebla LIX Legislatura (2014 – julio 2016). Integralia – UPAEP. Puebla. Disponible en: <http://www.reportelegislativo.com.mx/reportepuebla.pdf> (versión documental)

http://www.reportelegislativo.com.mx/puebla_iniciativas.html (versión interactiva)

Rodríguez Lozano, Amador (1996) *Lo claro obscuro de la representación política*. IJ-UNAM, Senado LVI Legislatura. México.

Santiago Campos, Gonzalo (2007) *Ampliación de los períodos de sesiones ordinarias del Congreso Federal*. Quórum Legislativo Núm. 89. México. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo__1/\(offset\)/24](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo__1/(offset)/24)

CAPÍTULO XI

Práctica exitosa en la implementación y ejecución del modelo de Gobierno Abierto: caso Zacatecas

Norma Julieta del Río Venegas

Introducción

Durante los últimos años, México, al igual que los países de América Latina y del resto del mundo, atraviesa por cambios importantes en sus estructuras económicas, políticas, culturales, etcétera. La falta de legitimidad, los escándalos de corrupción, la debilidad de la democracia representativa, la inseguridad pública y todo un abanico de problemas sociales, ha llevado a los sistemas políticos a una severa crisis de confianza (Gutiérrez, 2011). Estudios de organizaciones internacionales como *Freedom House*, demostraron la mayoría de las personas que habitan la zona latinoamericana desconfían principalmente del poder político: gobiernos locales, federales, policías, tribunales, etcétera.

Ante este panorama las sociedades han perdido la esperanza en los Estados y cada vez acuden menos a las vías institucionales para resolver los problemas. Esta situación ha generado conflictos profundos en temas como la impartición de justicia, la deficiencia educativa, el combate a la corrupción, la atención a grupos vulnerables, la equidad social y económica, etcétera. En las democracias actuales los ciudadanos otorgan parte de sus libertades para que el Estado cuídate los intereses públicos (Bobbio, 1994), sin embargo, en las democracias en desarrollo es común conocer de acciones sociales de protestas como la toma de carreteras, marchas en centros históricos o toma de edificios como medidas de presión para que el Estado atienda ciertos problemas. El motor de la indignación ha sido la falta de atención a las exigencias sociales. Dichas demandas tienen características locales y tienden a orientarse dependiendo de la cultura política de los de-

mandantes (Almond y Verba, 1963). Cuando los gobiernos no escuchan las demandas sociales, el problema lejos de resolverse, se agudiza.

Con el desarrollo de las llamadas Nuevas Tecnologías de la Comunicación y la Información, tal vez una de las transformaciones más importantes, se ubica en la relación entre el Estado y la sociedad. Algunos pensadores han pronosticado que la implementación de tales tecnologías está convirtiendo a los gobiernos en Estados Virtuales (Fountain, 2013). Desde la década de los ochenta del siglo XX, los gobiernos comenzaron a integrar las tecnologías digitales a sus fines y objetivos. En Europa y Estados Unidos se generaron novedosas formas de entender la relación Estado-Sociedad. Entre dichas formas, se consideró el uso tecnológico para modificar tal relación. El nacimiento de políticas públicas distintas a los enfoques tradicionales, trabajo consigo la aparición de nuevos conceptos. El término de Gobierno Abierto responde a dichas transformaciones sociales y políticas a nivel global. Hoy en día lo abierto es una filosofía política que permite a la sociedad vincularse con lo político y participar indirectamente en el diseño y la aplicación de políticas públicas (Aguilar, 2010).

En los últimos años, gobiernos de varios países promovieron la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), para llevar el tema a las políticas públicas locales. En América Latina, una gran cantidad de países aceptaron la nueva filosofía política para cambiar la relación con la sociedad y reconstruir los lazos de confianza rotos por la indiferencia política. En México, la combinación de esfuerzos entre los Estados con el soporte que los países que integran la AGA, ha sido benéfica para lograr avances cruciales en diversas áreas. Entre los años 2013 y 2014, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) llevó a cabo un estudio para conocer el estado actual de las estrategias y prácticas de Gobierno Abierto en la región.

Dicho estudio presenta los principales hallazgos de la implementación de un cuestionario enfocado a recabar información sobre estrategias de Gobierno Abierto, acceso a la información y datos abiertos. En paralelo, el reporte presenta tres casos de estudio que analizan a fondo el estado del Gobierno Abierto en Costa Rica, Perú y Colombia. El cuestionario y el marco analítico están basados en la experiencia y estándares de la OCDE lo que permitirá a los países latinoamericanos conocer y evaluar la situación de la región en cara a las mejores prácticas internacionales. Se presentan los principales logros y desafíos regionales de una manera comparativa con la finalidad de posicionar las prácticas nacionales e institucionales desde una perspectiva global. Aparte del análisis comparativo de datos e información, el proyecto busca reforzar el marco institucional de los países participantes del

presente estudio con la finalidad de facilitar la implementación de los compromisos adquiridos dentro de la AGA y fortalecer la red regional de oficiales nacionales a cargo de Gobierno Abierto.

En Zacatecas, la filosofía de Gobierno Abierto (GA) se implementó en el año 2015 con el lanzamiento del Plan de Acción Local (PAL). La finalidad de tal proyecto, consistió en abrir a la sociedad civil nuevas vías de relación con el Estado para mejorar o cambiar políticas públicas, resolver problemas y ofrecer soluciones a través de la puesta en marcha de nuevos mecanismos de participación social en la entidad federativa. El presente trabajo tiene la finalidad de ofrecer al lector el proceso y los resultados de la puesta en marcha de tales acciones. Se considera que, mediante la instalación de políticas en materia de GA en Zacatecas, los ciudadanos podrán participar indirectamente en las acciones de las instituciones públicas, además de resolver problemas sociales específicos.

Antecedentes del GA en Zacatecas

El cinco de mayo de 2015, en México entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha norma, establece en el Artículo 59 que los organismos garantes del derecho a la información, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con las instituciones públicas y entidades de interés público y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de GA. Ante lo anterior, a nivel federal el el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el organismo público encargado de poner en marcha acciones en la materia, en tanto en las entidades federativas tal responsabilidad recaerá en las instituciones locales de transparencia. Con base en este contexto, el 13 de abril de 2015, la entonces Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (CEAIP), manifestó su interés al INAI para iniciar los trabajos de GA en Zacatecas.

A fin de socializar el modelo de GA con los actores involucrados, la CEAIP, ahora Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IZAI), realizó diversas reuniones de trabajo con actores sociales -Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas del Estado de Zacatecas, cámaras empresariales, universidades, organismos no gubernamentales- y con instancias del sector público -Poder Ejecutivo, Legislativo, organismos autónomos, ayuntamientos de Guadalupe y Zacatecas-. Algunas reuniones de trabajo fueron coordinadas

por Francisco Raúl Álvarez Córdoba y Ricardo Valencia Lara de la Dirección General de GA y Transparencia del INAI.⁷⁵ En consecuencia, el siete de agosto del mismo año, la CEAIP, en coordinación con la Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas del Estado de Zacatecas (FE-COAPEZ), lanzó una convocatoria para invitar a la sociedad a formar parte del proyecto de GA local. A la convocatoria, acudieron más de 50 representantes de la sociedad civil.

Posteriormente, el 25 de septiembre de 2015 fue instalado el Secretariado Técnico Local de Zacatecas (STL), órgano máximo de toma de decisiones de GA en la entidad. Dicho secretariado coordina y da seguimiento a los objetivos del PAL. El Secretariado se conformó de manera heptapartita por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos, el municipio de Zacatecas, el órgano local garante de la transparencia y la sociedad civil. Para la elaboración del PAL, el Secretariado emitió una convocatoria a finales de 2015 para invitar a la sociedad para que detectara problemas cuya solución involucrara al menos a una autoridad del sector público. Para principios del año 2016 fueron aceptadas 18 propuestas sobre distintos problemas sociales. Los primeros proyectos aprobados en materia de GA en Zacatecas fueron seguimiento del gasto público sobre empréstito Zacatecas (*Follow the money*); Observatorio, sitios inscritos en la lista del patrimonio mundial en Zacatecas; ventanilla única de trámites; Instituto Municipal de Planeación; código urbano y red para movilidad ciclista.

En materia de GA, se planteó en Zacatecas como objetivo estratégico el promover la apertura institucional y fomentar lógicas colaborativas entre distintos actores locales en el estado de Zacatecas a través del uso estratégico de la información y el conocimiento público para la solución de problemáticas específicas. Como objetivos específicos, se buscó articular los componentes de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana efectiva, rendición de cuentas, innovación -cívica y tecnológica- y la co-creación, para generar experiencias colaborativas entre autoridades y ciudadanos para la atención y solución de problemáticas específicas. Asimismo, 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 y a espacios de colaboración. Dentro del marco de la séptima sesión del STL se aprobó socializar las actividades que conformarían el PAL, para lo cual se convocó a los actores involucrados -sector público y sociedad civil- en el cumplimiento de las acciones de los compromisos.

⁷⁵ El dos de julio de 2015 fue firmada en Zacatecas la Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto, como firmantes el C. Miguel Alonso Reyes, gobernador de Zacatecas; el legislador Gilberto Zamora Salas; el presidente del Tribunal Superior de Justicia, Juan Antonio Castañeda Ruiz y Joel Salas Suárez, Comisionado del INAI.

El veintiséis de abril de 2016, se reformó la Constitución del Estado de Zacatecas y se le dio autonomía al órgano garante. La CEAIP se convirtió en IZAI. El dos de junio de 2016, se aprobó en Zacatecas la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La norma local se homologó a los principios que establece la Ley General de Transparencia. En el Capítulo Tercero, Artículo 166, la Ley local obliga al Instituto a coordinar las acciones en materia de GA en Zacatecas. Durante junio de 2016, el IZAI coordinó una serie de actividades para poner en marcha las primeras acciones de participación social desde las políticas de GA, por lo que, el 22 de agosto se lanzó, formalmente, el PAL en la entidad federativa.

Compromisos en materia de GA en Zacatecas

En el presente apartado se desarrollan los seis compromisos que conforman el Plan de Acción Local del Estado del Estado de Zacatecas. En cada compromiso se puntualiza el responsable y las autoridades involucradas, las cuales serán las que coadyuven a los trabajos y el seguimiento de las actividades a realizar. Además, se plasma la problemática detectada, el objetivo principal que se persigue, su compromiso y relevancia, así como su indicador de medición.

El primero compromiso establecido fue el seguimiento del gasto público sobre empréstitos en Zacatecas. Dicho compromiso, fue atendido por el IZAI, representante de la sociedad civil y Secretaria de la Función Pública del Estado (SFP). En cuanto a la autoridad involucrada, el tema corresponde atenderlo a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas. El Gobierno del Estado solicitó a la LXI Legislatura del Estado autorización para llevar a cabo un programa de financiamiento, refinanciamiento y reestructuración de deuda pública con instituciones bancarias y del Sistema Financiero Nacional el 10 de noviembre de 2015; el cual, en el proyecto de decreto, muestra en su exposición de motivos, entre otras cosas, la necesidad de consolidar la estabilidad financiera del Estado que le permitan sostenibilidad en los beneficios con el Programa de Rescate Financiero 2011, reconociendo también el reto de alcanzar el equilibrio financiero entre los requerimientos de gasto, demandado principalmente por el sector educativo y la disponibilidad de ingresos para atenderlo.

La autorización de la LXI Legislatura del Estado se obtuvo mediante el decreto 554 (anexo 5) el 30 de diciembre de 2015, donde se autorizó al Ejecutivo del Estado para que en las mejores condiciones del mercado, financieras, jurídicas y de disponibilidad de recursos, lleve a cabo un programa de

financiamiento, en una o varias etapas por la cantidad de \$2,050'000,000.00 (dos mil cincuenta millones de pesos 00/100 m. n.), incluyendo en ese monto las reservas a constituir, la contratación de coberturas de tasas de interés, de intercambio de tasas de interés y/o de garantías de pago oportuno y las erogaciones de gastos fiduciarios, de pago de agencias calificadoras, de comisiones, de impuestos o derechos y demás accesorios financieros de la contratación. La autorización de este programa generó un gran interés y expectativa en la sociedad civil. La ciudadanía está interesada en conocer el cumplimiento del decreto mencionado, desde los mecanismos para generar las mejores condiciones para el Estado en la contratación del financiamiento, como los montos obtenidos y su aplicación por parte del Poder Ejecutivo.

Desde el GA, el objetivo principal del tema fue incrementar el nivel de transparencia de los recursos obtenidos y aplicados del “Programa de financiamiento, refinanciamiento y reestructuración de deuda pública con instituciones bancarias y del Sistema Financiero Nacional”, autorizado en el Decreto 554 de la LXI Legislatura del Estado, a través de una página web, la cual dará certeza a la ciudadanía de que se ha dado cumplimiento a dicho Decreto, se han buscado las mejores condiciones para el Estado y se han aplicado medidas para alcanzar el equilibrio financiero entre los requerimientos del gasto y los ingresos.

Las entidades involucradas asumieron como compromiso el dar seguimiento al programa de financiamiento, refinanciamiento y reestructuración de deuda pública con instituciones bancarias y del Sistema Financiero Nacional, autorizado en el Decreto 554 de la LXI Legislatura del Estado. Por su parte, el Poder Ejecutivo se comprometió a la creación de una página web, donde se coloque toda la información relativa al programa de financiamiento, refinanciamiento y reestructuración de deuda pública con instituciones bancarias y del Sistema Financiero Nacional, del citado Decreto; organizada conforme a las etapas del mismo, éstas se mostrarán en formato de datos abiertos en la misma plataforma. Y se generará información que explique, en lenguaje ciudadano, su autorización, contratación, y aplicación, hasta la conclusión del proceso.

Actividad	Fecha de cumplimiento	Producto
Dar seguimiento a la aplicación de la normatividad del Decreto 554 mediante reportes de trabajo	Agosto 2016-Octubre 2016	Reporte de trabajo, que se publicará en la página de Gobierno Abierto Zacatecas

Actividad	Fecha de cumplimiento	Producto
Planear y desarrollar un microsítio del seguimiento del gasto público sobre empréstito Zacatecas.	Octubre 2016-Diciembre 2016	Actualización del estado en la página de Gobierno Abierto Zacatecas y lanzamiento oficial del microsítio de la página web de seguimiento del gasto público sobre empréstito Zacatecas, una vez que haya sido terminada.
Alimentar la plataforma web	Diciembre 2016-Febrero 2017	De acuerdo a la revisión se hará un tablero informativo que muestre el tiempo en que cada etapa del programa genera información y en un periodo razonable se publicará en la página web creada.
Analizar la información y comunicar el estado y resultados del proceso, en lenguaje ciudadano.	Febrero 2017-Abril 2017	Puede ser: Infografía, video explicativo, historieta publicada en la página web de seguimiento del gasto público sobre empréstito Zacatecas.
Someter el compromiso a evaluación participativa de la información	Abril 2017-Junio 2017	La realización de un foro con profesionistas, organismos no gubernamentales y medios de comunicación, que permitirá conocer la opinión de la sociedad sobre la suficiencia de información para conocer con claridad o no, la aplicación del recurso. Con registro de retroalimentación acerca del desarrollo del compromiso.
Elaborar un informe final del compromiso para su incorporación al informe final del PAL	Junio 2017-Agosto 2017	Presentación del informe final. Disponibilidad del informe en el portal web del programa, en la página web de Gobierno Abierto Zacatecas, además, de difusión en redes sociales.

Fuente: Elaboración propia

Indicador de medición

Método de definición del indicador	Seguimiento del gasto público sobre empréstito Zacatecas			
	Nombre	Método de Cálculo	Frecuencia de medición	Medio de verificación
Este indicador mostrará qué porcentaje de las etapas del programa se hizo público. Se considerarán todas las etapas que marque la normatividad.	Porcentaje de publicidad de la información acerca del programa	(número de etapas documentadas públicamente/ número de etapas marcadas por la normativa) *100	Agosto 2017	Reporte de trabajo y tablero informativo

Método de definición del indicador	Seguimiento del gasto público sobre empréstito Zacatecas			
	Nombre	Método de Cálculo	Frecuencia de medición	Medio de verificación
Este indicador mostrará qué porcentaje de la información se presentó en datos abiertos. Se considerará toda la información generada.	Porcentaje de publicación en datos abiertos	información presentada en datos abiertos %/información generada %	Agosto 2017	Reporte de trabajo y tablero informativo

Fuente: Elaboración propia

El segundo compromiso fue el *Observatorio de sitios inscritos en la lista del patrimonio mundial en Zacatecas*. Los responsables de llevar a cabo el proyecto son el IZAI, representante de la sociedad civil y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas (CDHEZ). Por lo que respecta a las autoridades involucradas, estas son la Junta de Protección Monumentos y Zonas Típicas del Estado de Zacatecas (JPMZTEZ), Legislatura del Estado y las delegaciones en Zacatecas del Instituto Nacional de Antropología (INAH) e Historia y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La problemática del caso se originó debido a que Zacatecas cuenta con una distinción de clase mundial, virtud a que se encuentra entre las ciudades patrimonio cultural de México, Centroamérica y el Caribe. El centro histórico de Zacatecas fue declarado como Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), además, el Camino Real de Tierra Adentro, también fue reconocido como Patrimonio de la Humanidad en el año 2010, por lo que la entidad federativa alberga un doble título ante el organismo internacional. En la entidad, la sociedad requiere espacios de diálogo para incidir en la toma de decisiones en torno a las políticas y la gestión culturales del estado, mediante procesos eficaces y transparentes que permitan el monitoreo, la reflexión, el impulso de acuerdos y la generación de recomendaciones al respecto.

El objetivo principal del proyecto fue crear un observatorio de los sitios patrimonio mundial en el ámbito local. El proyecto sería un instrumento colectivo, un canal de apertura entre la sociedad y gobierno, a fin de incrementar el nivel de transparencia y que coadyuve en la toma de decisiones respecto a la preservación del Patrimonio Cultural de Zacatecas. Como compromiso, se estableció la creación de un vínculo entre sociedad

y gobierno, a través de la creación de un Observatorio, a fin de trabajar de manera conjunta en la conservación de los sitios catalogados como patrimonio mundial de la humanidad de Zacatecas. La sociedad está consciente de la responsabilidad que implica el preservar su patrimonio cultural, por ello, requiere ser partícipe y guardián del patrimonio cultural de la entidad federativa. Dicha creación contribuirá a visualizar los impactos de las remodelaciones a los sitios culturales y prever escenarios futuros, a través de la observación, el análisis y la apertura de espacios de diálogo cuyo objetivo será la preservación del Patrimonio de la Humanidad.

Actividad	Fecha de cumplimiento	Producto
Compilar el marco normativo	Agosto 2016-Septiembre 2016	Compendio de la normatividad aplicable que se publicará en el micrositio del observatorio.
Concentrar el inventario incluyente de todos los sitios históricos con valor arquitectónico.	Septiembre 2016-Diciembre 2016	Publicación del Inventario de los sitios históricos en el micrositio.
Crear un micrositio dedicado al observatorio de la ciudad de Zacatecas	Enero 2017-Marzo 2017	Micrositio del observatorio en la página de Gobierno Abierto.
Crear un Observatorio en la ciudad de Zacatecas	Marzo 2017-Mayo 2017	Memoria documental que se publicará en el micrositio del observatorio.
Informar acerca de los monumentos con valor arquitectónico que impidan su remodelación, restauración o dominio.	Junio 2017-Agosto 2017	Informe de monumentos con valor arquitectónico que impidan su remodelación, restauración o dominio que se difundirá en el micrositio
Crear una base de datos que relacionará el inventario con el informe.	Junio 2017-Agosto 2017	Publicación de la base de datos que se generó a partir del inventario el informe de la actividad anterior en el micrositio del observatorio y en el portal de datos abiertos de Zacatecas

Fuente: Elaboración propia

Indicador de medición

Método de definición del indicador	Observatorios de los sitios Patrimonio Mundial en el ámbito local			
	Nombre	Método de Cálculo	Frecuencia de medición	Medio de verificación
Este indicador mostrará el interés absoluto acerca de la información del observatorio	Índice de difusión en micrositio	Número de visitas del micrositio del Observatorio	Agosto 2017	Estadística del micrositio de internet
Este indicador mostrará qué porcentaje de la información se presentó en datos abiertos. Se considerará toda la información generada.	Porcentaje de publicación en datos abiertos	Información presentada en datos abiertos %/Información generada %	Agosto 2017	Reporte de trabajo y tablero informativo que se publicará en el micrositio del observatorio.
Este indicador mostrará qué porcentaje del periodo programado para la implementación del Observatorio en Zacatecas	Porcentaje de eficacia en la creación del observatorio	(días transcurridos hasta la puesta en marcha del observatorio/90 días) *100	Agosto 2017	Memoria documental que se publicará en el micrositio del observatorio

Fuente: Elaboración propia

El tercer compromiso abordado a través del GA fue la Ventanilla única de trámites. La responsabilidad recae en el IZAI, la sociedad civil, la SFP y el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas y como autoridades involucradas se encuentran la Secretaría de Economía de Gobierno del Estado y las dependencias del Ejecutivo Estatal susceptibles a mejora regulatoria. La problemática se deriva bajo el entendido de que hoy en día, la sociedad demanda una administración pública eficaz, eficiente y honesta, por ello, la importancia de crear escenarios más activos y abiertos que coadyuven a generar confianza y participación ciudadana en los asuntos públicos. Además, la sociedad civil ha expuesto la necesidad de realizar la participación en los procesos de mejora regulatoria de los trámites y servicios que brinda la administración pública. El objetivo principal del proyecto es optimizar los trámites y servicios incorporados a la Ventanilla Única Estatal del Poder Ejecutivo, a través de interacción con la sociedad, con el objeto de publicarlas e incorporarlas a la ventanilla única nacional.

El Comité para la Gobernanza Pública de la OCDE, ha desarrollado su programa de trabajo con miras de crear una estructura en torno a las líneas del buen gobierno, al incluir temas como mejora regulatoria, gestión del desempeño, transparencia y combate a la corrupción, e incorporación de tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos.

La sociedad civil de Zacatecas expone la trascendencia en la mejora de trámites y servicios del Poder Ejecutivo, a través de una ventanilla única que ayude a la simplificación y automatización de los diversos trámites de servicios públicos, por ello, el STL le apuesta a la mejora de la gestión administrativa a fin de construir una política pública en pro de los zacatecanos. En ese tenor, el compromiso es realizar, en su caso, una mejora regulatoria de los trámites y servicios incorporados a la Ventanilla Única Estatal para seleccionar algunos que se incorporarán a la Ventanilla Única Nacional los Trámites y Servicios.

Actividad	Fecha de cumplimiento	Producto
Identificación de los Trámites y Servicios susceptibles de mejora regulatoria en base a la solicitud de los integrantes de la sociedad civil.	Septiembre 2016- Noviembre 2016	Reporte de trabajo que se publicará, por lo menos, en la página de RETyS y Gobierno Abierto de Zacatecas.
Realizar un <i>hackathon</i> para mejorar la página de búsqueda RETyS	Diciembre 2016	Trasmisión en vivo e informe de trabajo
Desarrollar procesos de mejora regulatoria de los trámites y servicios seleccionados.	Enero 2017- Junio 2017	Reporte de trabajo que se publicará, por lo menos, en la página de RETyS y Gobierno Abierto de Zacatecas
Incorporar a la Ventanilla Única Nacional	Junio 2017- Agosto 2017	Difusión en medios, por lo menos, digitales

Fuente: Elaboración propia

Indicador de medición

Método de definición del indicador	Ventanilla única de trámites			
	Nombre	Método de Cálculo	Frecuencia de medición	Medio de verificación
Este indicador mostrará qué porcentaje de los trámites vigentes son sujetos de una mejora regulatoria. Se considerarán todos los trámites vigentes.	Porcentaje de mejora regulatoria	(Número de trámites susceptibles de mejora regulatoria/ Número de trámites) *100	Noviembre 2016	Reporte de trabajo correspondiente
Este indicador mostrará qué porcentaje de los servicios vigentes son sujetos de una mejora regulatoria. Se considerarán todos los servicios vigentes.	Porcentaje de eficacia en la publicación de trámites	(Número de servicios susceptibles de mejora regulatoria/ Número de trámites) *100	Noviembre 2016	Reporte de trabajo correspondiente
Este indicador mostrará qué porcentaje de los trámites programados para su publicación han sido publicados. Se considerarán todos los trámites publicados.	Porcentaje de eficacia en la publicación de trámites	(Número de trámites publicados / Número de trámites por publicar) *100	Agosto 2017	http://tramite-syservicios.zacatecas.gob.mx/
Este indicador mostrará qué porcentaje de los servicios programados para su publicación han sido publicados. Se considerarán todos los servicios publicados.	Porcentaje de eficacia en la publicación de servicios	(Número de servicios publicados / Número de servicios por publicar) *100	Agosto 2017	http://tramite-syservicios.zacatecas.gob.mx/

Fuente: Elaboración propia

El cuarto compromiso es el tema de los institutos municipales de planeación. Los responsables son el IZAI, el representante de la Sociedad Civil, el Ayuntamiento de Zacatecas y LXII Legislatura del Estado y la Secretaría de Infraestructura de Gobierno del Estado de Zacatecas es la instancia vinculada. En cuanto a la problemática, la sociedad civil manifiesta que existe falta de interés por parte de las autoridades municipales, así como intereses inclinados a grupos o personas, falta de apoyo por parte del Gobierno tanto

en lo local como en lo federal, sumando a lo anterior la ausencia de reglamentación en el Estado para la operación de Institutos Municipales de Planeación que permitan mejorar la imagen urbana y una adecuada movilidad urbana provocando un desarrollo sustentable tanto económico como social. La escasa planeación a largo plazo y la inexistencia de bancos de proyectos, ambos, en materia de ordenamiento territorial -urbano o rural-, ello en razón de la temporalidad a que se sujetan las administraciones, no permite que se dé el seguimiento correspondiente a programas y proyectos existentes que no fueron terminados en la administración saliente en los Municipios de Zacatecas. El objetivo principal es crear una normatividad normativa que permita instaurar y regular institutos de planeación en los municipios.

Por lo que respecta a los compromisos y su relevancia, se buscó institucionalizar la planeación en los municipios y lograr la iniciativa social para la creación de Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) a fin de que sean los responsables de planificar el ordenamiento territorial urbano y rural, evaluar y dar seguimiento a los programas y proyectos que ejecuta y opera la autoridad municipal con el objetivo de fortalecer y asegurar un portafolio de proyectos que induzcan al desarrollo, evitando reinventar innecesariamente el municipio cada periodo trienal.

Actividad	Fecha de cumplimiento	Producto
Investigar sobre el funcionamiento de los Implan en otros municipios	Agosto 2016- Septiembre 2016	Reporte de trabajo que será publicado en la página de Gobierno Abierto Zacatecas
Elaborar el marco legal para la modificación de la Ley Orgánica del Municipio	Septiembre 2016-Octubre 2016	Proyecto del marco legal publicado en el portal de Gobierno Abierto Zacatecas
Promover las reformas a la Ley Orgánica del Municipio	Diciembre 2016- Mayo 2017	Difusión, en la página de Gobierno Abierto, de los trabajos realizados para la promoción de la reforma.
Crear un organismo paramunicipal denominado Implan en, al menos, un Ayuntamiento que cumpla con las características que se indiquen en el marco legal.	Junio 2017 – Agosto 2017	Acuerdos de cabildo por el cual se crea el organismo paramunicipal denominado Implan, mismos que deberán ser difundidos en la página de Gobierno Abierto Zacatecas

Fuente: Elaboración propia

Indicador de medición

Método de definición del indicador	Institutos Municipales de Planeación			
	Nombre	Método de Cálculo	Frecuencia de medición	Medio de verificación
Este indicador mostrará si la reforma se aceptó o no.	Índice de aceptación de la reforma por la Legislatura	Si aceptó, entonces el valor será 1, en caso contrario 0.	Junio 2017	Gaceta Legislativa
Este indicador mostrará el porcentaje de artículos propuestos en la reforma de la Ley Orgánica del Municipio aceptados o rechazados por la Legislatura. Se considerarán todos los artículos propuestos.	Índice de calidad de la propuesta normativa	(Número de artículos modificados o rechazados por la Legislatura / Número de artículos propuestos en la reforma) * 100	Junio 2017	Gaceta Legislativa
Este indicador mostrará qué porcentaje de los municipios que muestran interés en implementar el Implan como una política pública. Se considerarán todos los municipios de Zacatecas: 58.	Porcentaje de Implanes creados	(Número de Implanes creados / Número de municipios que cumplen con las características que marca la norma) * 100	Agosto 2017	Acuerdo de creación

Fuente: Elaboración propia

El quinto compromiso titulado *Código Urbano*, es coordinado por el IZAI, representante de la sociedad civil y la Legislatura del Estado, así como la autoridad involucrada, la Secretaría de Infraestructura de Gobierno del Estado de Zacatecas. El problema se planteó a partir de considerar que las condiciones que dieron origen al Código Urbano de Zacatecas en vigor desde 1996, no son ahora las mismas y los cambios aludidos requieren una nueva legislación urbanística, por lo que, esta entidad federativa cuenta con desactualización en el marco normativo del código en la materia. El objetivo de tal acción es reformar el Código Urbano local, que regule las escalas del derecho urbanístico, mediante un ordenamiento jurídico de vanguardia, actualizado y progresista, que sea de fácil lectura e interpretación universal y que sean aplicables a todas las zonas del estado.

Se consideró que es de vital importancia dicha reforma dado que la regulación de la ocupación del territorio puede continuar de manera desordenada y tendiente a un desarrollo no sustentable debido a que se omite

en el código vigente. El proyecto no pretendió ser una guía de diseño de banquetas o andadores, ni solamente la norma oficial mexicana de ergonomía urbana; se trataría de construir una herramienta que pueda regular y promover; a la luz de las normas existentes y del conocimiento teórico contemporáneo; la adecuada interacción del peatón con una interface urbana óptima, eficaz, segura, confortable, habitable, memorable y entrañable. Entendiendo como inter-fase la manera en que se experimenta y se presenta el espacio público al usuario en relación a lo desarrollo urbano.

Actividad	Fecha de cumplimiento	Producto
Analizar el proyecto del Código Urbano	Septiembre 2016-October 2016	Reporte analítico de trabajo, publicado en la página de Gobierno Abierto Zacatecas
Establecer mesas de trabajo para análisis del contenido de las reformas al Código Urbano con la inclusión de participación ciudadana.	Octubre 2016 - Enero 2017	Reportes de trabajo, publicados en la página de Gobierno Abierto Zacatecas
Redactar el Proyecto Legislativo de Reforma al Código Urbano	Febrero 2017 - Mayo 2017	Propuesta publicada en la página de Gobierno Abierto
Promover el Proyecto Legislativo de Reforma al Código Urbano	Junio 2017 - Agosto 2017	Documentación de la propuesta publicada en la página de Gobierno Abierto Zacatecas

Fuente: Elaboración propia

Indicador de medición

Método de definición del indicador	Código Urbano			
	Nombre	Método de Cálculo	Frecuencia de medición	Medio de verificación
Este indicador mostrará si la reforma se aceptó o no. Se considerará.	Índice de aceptación de la reforma por la Legislatura	Si aceptó, entonces el valor será 1, en caso contrario 0.	Agosto 2017	Gaceta Legislativa

Método de definición del indicador	Código Urbano			
	Nombre	Método de Cálculo	Frecuencia de medición	Medio de verificación
Este indicador mostrará el porcentaje de artículos propuestos en la reforma al Código Urbano modificados o rechazados por la Legislatura. Se considerarán todos los artículos propuestos.	Índice de calidad de la propuesta normativa	(Número de artículos modificados o rechazados por la Legislatura / Número de artículos propuestos en la reforma) * 100	Agosto 2017	Gaceta Legislativa

Fuente: Elaboración propia

El último compromiso de GA impulsado en Zacatecas es la *red para movilidad ciclista*, el cual está a cargo del IZAI y la Sociedad Civil y se cual se lleva a cabo con la presidencia municipal de Fresnillo y la Dirección de Transporte, Tránsito y Vialidad del Estado. El problema detectado fue que actualmente se han incrementado el número de lugares del mundo que están al cuidado y mantenimiento del medio ambiente, a través del cambio de hábitos en el uso transporte y se siguen sumando cada vez más. La movilidad se ha convertido en uno de los asuntos prioritarios a atender y resolver en las agendas gubernamentales, las estrategias que se han llevado a cabo hasta el momento, en la mayoría de los casos, no han logrado crear las condiciones de bienestar y prosperidad para la población en las áreas urbanas.

La sociedad fresnillense presentó, a través de Gobierno Abierto, la situación y problemática que se vive en el municipio al no existir infraestructura para la movilidad ciclista. Fresnillo es un municipio, que, por sus condiciones geográficas, permitiría desarrollar e incrementar espacios para el uso de transporte sostenible. El objetivo principal es crear un diseño de infraestructura centrado en los ciclistas, encontrando una solución en materia de vialidad que resulte segura y cómoda para los ciclistas que se encuentren en el municipio de Fresnillo, con el fin de instaurar recorridos rápidos para los ciclistas, además de mejorar la imagen urbana mediante la implementación de vías peatonales.

Actividad	Fecha de cumplimiento	Producto
Realizar reuniones de trabajo con los actores involucrados	Septiembre 2016 - Noviembre 2016	Plan de Trabajo publicado en la página de Gobierno Abierto Zacatecas

Actividad	Fecha de cumplimiento	Producto
Celebrar convenio de colaboración del Ayuntamiento de Fresnillo con el Secretariado Técnico Local.	Diciembre 2016	Informe de los acuerdos del convenio publicación del mismo en la página de Gobierno Abierto
Adaptar zonas del municipio de Fresnillo para el uso de bicicletas.	Octubre 2016- Julio 2017	Tablero informativo acerca de la logística para la adaptación de la infraestructura vial. Registro fotográfico de infraestructura vial física para ciclistas
Impartir cursos de educación vial por parte de la Dirección de Tránsito y Vialidad del Estado a fin de mejorar la educación vial de la población de fresnillo.	Agosto 2017	Estadística acerca de los cursos de educación vial publicada en la página de Gobierno Abierto Zacatecas

Fuente: Elaboración propia

Indicador de medición

Método de definición del indicador	Red para movilidad ciclista			
	Nombre	Método de Cálculo	Frecuencia de medición	Medio de verificación
Este indicador mostrará qué porcentaje de las obras que se necesitan para adaptar las vías de comunicación que utilizarán las bicicletas. Se considerarán todos municipios de Zacatecas: 58.	Porcentaje de adaptación vial	Avance de adaptación vial realizado % / Avance de adaptación vial programado%	Agosto 2017	Tablero informativo programado

Fuente: Elaboración propia

Resultados

El PAL de Zacatecas tiene como objetivo incidir en los principios, políticas, acciones de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, a través de una participación ciudadana activa, orientada a lograr niveles de apertura y colaboración. En Zacatecas, el sector público no sólo ha manifestado su intención y voluntad para llevar a cabo el modelo de Gobierno

Abierto, también, ha colaborado activamente para escuchar a la sociedad, a través del STL. La coordinación y la suma de esfuerzos de las instancias del sector público han sido contundentes para avanzar en los compromisos del PAL.

En la entidad han colaborado instancias locales y delegaciones locales de ámbito federal, por mencionar algunas, Secretaría de Finanzas, Secretaría de la Función Pública, Junta de Monumentos y Zonas Típicas del Estado, Secretaría de Infraestructura, LXII Legislatura del Estado, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Comité Estatal de Querétaro perteneciente al Comité Nacional Mexicano del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), Instituto Nacional de Antropología e Historia, Delegación Zacatecas (INAH), Instituto Regional del Patrimonio Mundial, Zacatecas (UNESCO).

No obstante que en septiembre 2016 la entidad federativa cambió de administración estatal y municipal, el reto del IZAI y el STL consistió en vincular mecanismos de compromiso y vinculación a fin de continuar con los compromisos pactados desde la administración pasada. Tal es así, que actualmente se cuenta con la continuidad de los trabajos y con el compromiso e impulso del C. CP. Alejandro Tello Cristerna, Gobernador del Estado de Zacatecas.

Cabe señalar que el ejercicio de GA en Zacatecas, sin haber lanzado el PAL, ya ha potencializado la capacidad de diálogo entre sociedad y gobierno, con importantes posibilidades de restaurar la confianza ciudadana. Caso concreto, la aprobación de la Ley de Construcción, promulgada y publicada en el periódico oficial del estado el primero de junio de 2016, proyecto que tenía más de 10 años, tema que fue tratado en el seno de las sesiones del Secretariado y se le decidió dar impulso, a través de Gobierno Abierto, en donde, sin duda, participó activamente la sociedad civil.

La entidad cuenta con un caso de éxito con la Ley de Construcción. Esto da muestra de las importantes virtudes del modelo de Gobierno Abierto, ya que a través de éste se puede mejorar la acción pública a fin de atender problemas sociales específicos, sin lugar a duda, esto no podría lograrse sin la voluntad política que hay en Zacatecas. Los compromisos a los que se enfrenta el Plan de Acción Local son ambiciosos, pero en el STL estamos conscientes de las responsabilidades que asumimos, Zacatecas requiere legitimación de sus instituciones públicas, por lo que la fuente de comunicación entre sociedad y sector público para trabajar conjuntamente, constituye uno de sus grandes retos ya que será factor fundamental. A la fecha, el PAL de Zacatecas ya cuenta con avances precisos:

a. *Seguimiento del gasto público sobre empréstito Zacatecas (Follow the money).*

Se han realizado dos reuniones de trabajo, 12 y 19 de octubre de 2016, con la asistencia de la Secretaría de Finanzas, Secretaría de la Función Pública, el IZAI, y sin duda, la representación de la sociedad civil, las cuales arrojaron acuerdos importantes, entre ellos, la ampliación del compromiso a toda la deuda pública del estado y no sólo a la acordada, decreto 554, para el presente compromiso; la creación del micrositio, el cual quedará alojado en la plataforma de transparencia del Poder Ejecutivo y se ligará a los portales de la SFP y GA. Actualmente ya se cuenta con la normatividad aplicable concentrada y valorada por las instancias públicas involucradas y por el representante de la sociedad civil.

b. *Observatorio, sitios inscritos en la lista del patrimonio mundial en Zacatecas.* El primero de septiembre del año en curso se realizó una reunión de trabajo con la Junta de Monumentos y Zonas Típicas del Estado, INAH Delegación Zacatecas, UNESCO Zacatecas, el IZAI y la representación de la Sociedad Civil a fin de generar acuerdos para concentrar la normatividad aplicable a los sitios patrimonio mundial en Zacatecas, la cual ya se encuentra publicada en el portal de GA local. En el mes de septiembre y octubre se creó el micrositio del Observatorio, el cual está en proceso de validación por las instancias involucradas y, al momento se está concentrando el inventario incluyente de todos los sitios históricos con valor arquitectónico de Zacatecas.

c. *Ventanilla Única de Trámites.* El 2 de septiembre de 2016, se inició con el proceso para identificar trámites y servicios susceptibles de mejora regulatoria, para lo cual, se puso a disposición el portal de trámites y servicios del Poder Ejecutivo, <http://tramitesyservicios.zacatecas.gob.mx>, a los diferentes sectores involucrados de Zacatecas: Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas del Estado de Zacatecas (FECOAPEZ), Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC), Cámara Nacional de Comercio (CANACOZAC), Cámara Nacional de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (CANADEVI), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), Unión Ganadera Regional de Zacatecas, Asociación de Hoteles y Moteles, Asociación de Comerciantes

del Centro Histórico. A la fecha, se está trabajando en el proceso, en coordinación con la Secretaría de Economía, la Secretaría de la Función Pública y la Sociedad Civil.

- d. *Instituto Municipal de Planeación*. El 22 de agosto de 2016, Zacatecas dio un paso importante en materia de Gobierno Abierto, ya que, el mismo día del lanzamiento del Plan de Acción Local, se dio lectura a la Iniciativa con proyecto de Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas al interior de la Legislatura del Estado. Dicha Ley establece la obligación de crear una unidad o Instituto responsable de la planeación municipal, medida fundamental y necesaria para fortalecer la planeación estratégica municipal. Actualmente, la Ley Orgánica del Municipio se encuentra en proceso de su promulgación y publicación en el periódico oficial de Zacatecas.⁷⁶
- e. *Código Urbano*. El 15 de junio de 2016, antes del lanzamiento del PAL, se llevó a cabo una reunión de trabajo con asistencia del Colegio de Ingenieros Civiles, Colegio de Arquitectos de Zacatecas, el Municipio de Zacatecas, la Secretaría de Infraestructura, la Legislatura del Estado, representantes de la sociedad civil y del IZAI. A la fecha, ya se ha avanzado considerablemente en el compromiso “código urbano”, incluso se han cumplido anticipadamente y satisfactoriamente en las metas establecidas y fechas de cumplimiento, ya que se logró, desde julio 2016, que se socializará el proyecto del código urbano con la sociedad civil antes del lanzamiento del Plan de Acción Local, sumado a ello, la realización del Foro Nacional por el derecho a la ciudad el 5 de octubre de 2016, y la realización de las mesas de trabajo celebradas el 18 de noviembre, en las que se obtuvieron valiosas propuestas ciudadanas. La planeación, el impulso y compromiso del STL, así como la voluntad política y apertura gubernamental han sido factores claves para la obtención de resultados decisivos, en éste y en el resto de los compromisos del PAL.
- f. *Red para Movilidad Ciclista*. La Red para movilidad ciclista, compromiso que fue solicitado por parte de la sociedad freníllense al seno de las sesiones del STL y se le decidió dar impulso a través de Gobierno Abierto, el cual tiene como objetivo crear un diseño de infraestructura centrado en los ciclistas, encontrando

⁷⁶ El 5 de septiembre de 2016, la Legislatura del Estado votó y aprobó la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, la cual contempla disposiciones obligatorias para crear una unidad o Instituto responsable de la planeación municipal, específicamente en el Capítulo III Unidades o Institutos de Planeación del Título Noveno Planeación para el desarrollo municipal

una solución en materia de vialidad que resulte segura y cómoda para los ciclistas que se encuentren en el municipio de Fresnillo, Zacatecas, a la fecha, éste compromiso se encuentra en espera de una reunión de trabajo a fin de detallar y avanzar el compromiso citado.

Conclusiones

Podemos constatar que la implementación del modelo de Gobierno Abierto trae muchas ventajas para la sociedad. Sin embargo, se requiere del decidido compromiso de los Órganos Garantes de la Transparencia y de los gobiernos, en sus distintos niveles, para poder ser implementado y ejecutado con éxito.

A través del ejercicio local de Gobierno Abierto de Zacatecas se ha demostrado que se han generado resultados que sientan precedentes importantes, ejemplo claro, los avances que a la fecha se cuentan de los seis compromisos que integran el Plan de Acción Local, los cuales promueven la apertura institucional y fomentan acciones colaborativas entre distintos actores locales en el estado, a través del uso estratégico de la coordinación y el desarrollo óptimo para la solución de problemáticas específicas.

El reto puntual del Secretariado Técnico Local será el cumplir a cabalidad todos los compromisos del ejercicio local de Gobierno Abierto pactados en el PAL 2016-2017, a fin de sentar precedente con una política pública eficiente para la sociedad zacatecana.

Referencias bibliográficas

Aguilar Luis F. (2010), *Política Pública*, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México y Secretaría de Educación, México.

Almond A. Gabriel y Verba Sidney (1963), *The Civic Culture*, Cap. 1, «An Approach to Political Culture», Princeton University Press, EUA.

Bobbio, Norberto (1994), *El Futuro De La Democracia*. Fondo de cultura económica, México.

Gutiérrez, Gerardo (2011), «México vive crisis de confianza», *El Universal*, 10 de noviembre de 2011.

Fountain Jane E. (2013), *La construcción del Estado virtual. Tecnologías de información y cambio institucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México.

CAPÍTULO XII

La educación cívica como condición para la transparencia y rendición de cuentas

*Rafael Caballero Alvarez
Alma Verónica Méndez Pacheco*

Introducción

El tránsito a la democracia formal en México ha sido particularmente cadencioso, sobre todo, si se considera que la primera gran reforma en materia electoral tuvo lugar en la década de los setenta y la alternancia en el Poder Ejecutivo federal ocurrió hasta el año 2000. Ciertamente sería un error considerar este evento la cúspide de la transición democrática, pero es innegable su simbolismo. Sin embargo, tal vez precisamente porque hasta ahora los principales indicadores del desarrollo democrático se pueden advertir en el ámbito electoral es que exista cierto desencanto con la democracia, como lo ponen de manifiesto algunos estudios de opinión, entre los más recientes: *Los mexicanos vistos por sí mismos*, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, del Instituto Nacional Electoral (INE) y El Colegio de México (COLMEX).

Es probable que la idea de democracia que alentó a las fuerzas políticas a buscarla haya sido distinta a la de la ciudadanía en general, ya que mientras los partidos de oposición pugnaban por una competencia efectiva, los ciudadanos quizás veían en la democracia un cambio de régimen no solo político, sino también social. Al respecto conviene mencionar que la idea de democracia social incluso suele ser alentada por los propios actores políticos en tiempos de campaña.

Ahora bien, ciertamente en México aún no se ha logrado consolidar una democracia sustantiva, en la que el ejercicio de los derechos políticos, civi-

les, económicos, sociales y culturales sea una realidad evidente, pero sería reaccionario no reconocer los avances en esa materia, a pesar de que estos han sido paquidérmicos y un tanto desarticulados. Por ejemplo, una vez que se concretó la citada transición en el Poder Ejecutivo Federal el tema de la transparencia logró posicionarse en la agenda pública. Fue durante el sexenio de Vicente Fox Quesada que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el año 2002, en la cual se consideraba la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Doce años después, la ley fue reemplazada por un ordenamiento de orden general y el Instituto por uno de competencia nacional, aunque es necesario reconocer que a partir de ese año 2002 la mayoría de las entidades federativas optó por legislar el tema en sus respectivos ámbitos de competencia, aunque no con pocas resistencias.

La transparencia es una condición *sine qua non* de las democracias modernas, en la medida en que permite socializar información gubernamental que, en tal virtud, resulta de interés público, con lo cual se puede alentar la participación política con base en el empoderamiento de la ciudadanía. Con ello se favorece la rendición de cuentas, de la cual se desprenden a simple vista dos beneficios: por un lado, la imposición de límites al poder y, por otro, la eficiencia del aparato gubernamental, ambos a partir del escrutinio ciudadano.

Así, la transparencia y la rendición de cuentas se erigen como dos características inherentes a la democracia, cuya genealogía se asocia de manera directa con el ciudadano y su rol de poseedor último del poder. En ese orden de ideas, tanto la transparencia como la rendición de cuentas no necesariamente guardan una relación directa con la democracia formal y sí con la sustantiva, es decir, no con la democracia que se manifiesta en las convocatorias periódicas a la renovación del poder público —las elecciones— y sí en cambio con el régimen de organización política que perdura a lo largo del tiempo —periodos no electorales—.

Pero justamente como es difícil disociar la idea de democracia de las elecciones y la expectativa de beneficios sociales, es importante generar condiciones que nos permitan conocer otras dimensiones de la democracia, como la transparencia y la rendición de cuentas, precisamente. Pero ello no sucederá de manera espontánea, sino que se requiere del fomento de una cultura política que incorpore estos y otros elementos que son propios de cualquier ideal democrático y que incluso pueden conducir a la anhelada democracia social. Por ejemplo, hablando concretamente de transparencia y rendición de cuentas, tal vez mediante la realización de acciones de auditoría social se pueda garantizar un mejor ejercicio del gasto público y la eficacia de las políticas públicas de combate a la pobreza.

Naturalmente, la cultura se nutre de distintas fuentes, pero es posible que una de ellas en particular logre definirla: la educación. Pero ya que hablamos de cultura política se requiere de un tipo de educación en particular, una que enaltezca los valores democráticos, es decir, una educación cívica que permita a los ciudadanos aprender a vivir en democracia y a favor de su conservación.

En este ensayo se busca desarrollar esa idea, para lo cual se ha estructurado en cuatro apartados. En el primero, se presenta un breve recuento histórico de cómo se insertó el tema de la transparencia en los orígenes de la fase de consolidación de la democracia formal, a principios de los años dos mil; en segundo lugar, se profundiza en el tema de la educación cívica como un motor de cambio cultural acorde con la democracia sustantiva, y, finalmente, se ofrecen algunas reflexiones cerca de dónde se ubica la sociedad mexicana en este proceso de transformación cultural.

La transparencia en la agenda del cambio democrático en México

Como se anticipó en la introducción, el nuevo milenio llegó a México con la alternancia en el Poder Ejecutivo federal y en torno a ella se creó la expectativa de nuevas formas de entender y hacer política. En ese sentido, Vicente Fox Quezada introdujo el tema de la transparencia a la agenda pública desde su toma de protesta, al considerar necesaria una reforma que asegurara “la transparencia y el rendimiento de cuentas en la tarea de gobierno, para anular la corrupción y el engaño” (Diario de los Debates 2000).

A las administraciones priistas se les cuestionó que hubieran destinado recursos a la iniciativa privada para la ejecución de obras y servicios de forma discrecional, lo que a largo plazo implicó un recorte en el presupuesto social (Diario de los Debates 2000a). Temas como el FOBAPROA, el escándalo de la detención por fraude del director de la empresa encargada de implementar el Registro Nacional de Vehículos (Renave), creado en el sexenio de Ernesto Zedillo, entre otros, incentivaron que las demandas de transparencia y rendición de cuentas se convirtieran en un ítem transexenal en la opinión pública.

Así, se organizó una consulta nacional al respecto y a partir de lo vertido en diversos foros, el 4 de diciembre de 2001 el Ejecutivo federal presentó en la Cámara de Diputados una propuesta de ley en materia de transparencia y acceso a la información que, aseguró, sería un mecanismo para combatir

la corrupción y mejorar el desempeño de la administración pública (Diario de los debates 2001). En la exposición de motivos se señaló que la democracia no tiene sentido si no se cuenta con elementos indispensables como la publicidad y la transparencia gubernamental, pues no se pueden ejercer plenamente los derechos sin la información necesaria para tomar decisiones (Diario de los debates 2001a).

Tras la discusión en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, la ley fue promulgada el 11 de junio de 2002. La ley planteó —basada en los artículos 6, 7 y 8 de la Constitución, es decir, en los relacionados con el derecho al libre acceso a la información plural y oportuna; la libertad de expresión y el derecho de petición— tres ejes principales, a saber:

- La obligación de los organismos del Estado de poner a disposición de la ciudadanía información importante sobre su funcionamiento: “acciones, resultados, estructura y recursos asignados”.
- La posibilidad de que los ciudadanos solicitaran información a las distintas dependencias y entidades de la administración pública.
- La creación de instituciones encargadas de la aplicación e interpretación de la ley (Diario de los debates 2001).

Para dar cumplimiento al tercer eje de la ley, el 24 de diciembre de 2002 se creó, por decreto presidencial, el IFAI, concebido como un órgano descentralizado cuyo objetivo era “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades” (Decreto IFAI, artículo 2). Asimismo, a un año de la publicación de la ley se promulgó el Reglamento Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La obligación del Estado de garantizar el acceso a la información data de la reforma de 1977 al artículo 6 constitucional y, aunque en 2002 se introdujo la obligación de las dependencias gubernamentales a nivel federal de atender esta medida, no fue sino a partir de 2005 cuando se llevaron a cabo una serie de acciones para fortalecer la transparencia gubernamental a nivel local (Lujambio 2007):

- En junio de 2005, en el marco de la “Segunda Semana Nacional de Transparencia”, se presentó un diagnóstico que mostró la heterogeneidad en las legislaciones locales al respecto.

- En marzo de 2006, se impulsó el uso del sistema Infomex, un sistema informático que concentra todas las solicitudes de información que reciben las instituciones y facilita su gestión y respuesta, pero cuyo uso en esa fecha sólo se encontraba regulado en cinco entidades.
- En noviembre de 2006, durante el “Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local”, los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se comprometieron a impulsar una reforma constitucional que obligara a las entidades federativas a garantizar el acceso a la información en el ámbito de sus competencias.

Dicha propuesta de reforma al artículo 6 constitucional fue aprobada y avallada, por lo que las legislaturas locales hicieron los ajustes necesarios a sus normativas para adoptar la medida: “en poco menos de dos meses, 23 legislaturas ratificaron la reforma y concluyeron en un tiempo sin precedentes el proceso de reforma constitucional” (Martínez 2009, 57).

Posteriormente, en 2013, se modificó nuevamente el artículo 6 constitucional, en el marco de la reforma en materia de Telecomunicaciones, para asegurar que la información pudiera ser recibida por distintos medios (DOF 2013a).

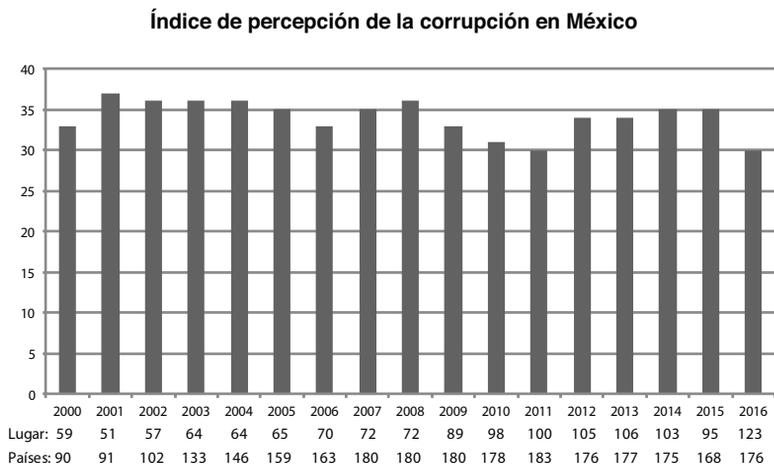
Pero, sin duda, la reforma en materia de transparencia publicada el 7 de febrero de 2014 ha sido el cambio más significativo hasta el momento pues, con el propósito de maximizar la obligación de transparentar la información, se amplió el catálogo de sujetos obligados, incluyendo a cualquier organismo o entidad de cualquier poder público, persona física o moral que ejerzan recursos públicos (DOF 2014). Además, esta reforma incluyó cambios con el fin de consolidar un sistema nacional de transparencia, con lo cual convirtió al IFAI en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), órgano máximo en la materia, a quien se le dotó de autonomía técnica plena al reconocérsele patrimonio y personalidad jurídica propios. Si bien el IFAI era una autoridad que contaba con autonomía en sus decisiones⁷⁷, seguía siendo un organismo público dependiente del Poder Ejecutivo federal, por lo que se le cuestionaba su imparcialidad al tomar decisiones. Aunado a ello, la reforma de 2014 amplió las facultades del INAI y estableció que sus resoluciones son de carácter inatacable, además de que cuenta con la posibilidad de interponer contro-

⁷⁷ Los artículos 33 y 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) consignaban al IFAI como un organismo de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, integrado por cinco comisionados que eran nombrados por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores sólo podía objetar dicho nombramiento por mayoría.

versias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de los tres órdenes de gobierno, entre otras. El INAI está integrado por siete comisionados que duran siete años en su cargo, son propuestos por la Cámara de Senadores y nombrados por el Presidente de la República. Asimismo, cuenta con un Consejo Consultivo de 10 consejeros, elegidos por la Cámara de Senadores, donde los dos con mayor antigüedad son sustituidos de forma anual (con posibilidad de desempeñarse en un segundo periodo).

No obstante los avances que plantea la creación de una ley de transparencia y acceso a la información y la instrumentación a nivel formal para fortalecer este deber por parte de las instituciones públicas, y ahora también de cualquier otro ente que utilice recursos públicos, lo cierto es que existe una alta percepción de corrupción por parte de la sociedad mexicana, como lo muestra la siguiente gráfica que ubica el lugar que ocupa México en el ranking mundial de percepción de corrupción de 1995 a 2016, cuya posición es resultado de un conjunto de encuestas y evaluaciones que son analizados de forma anual por la organización Transparencia Mexicana.

Gráfica 1.



Fuente: (Transparencia Mexicana 2014, 4)

*A partir de 2012 hubo un cambio en la metodología

Se puede afirmar entonces que, para los mexicanos, a pesar de que existen más herramientas para conocer el quehacer de la administración pública se mantiene la percepción de que hay una malversación de los recursos públicos. En este sentido, recientemente se impulsó la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, con la promulgación de la Ley General del Sistema

Nacional Anticorrupción. Sin embargo, existen cuestionamientos sobre la coordinación entre los ámbitos federal y local, así como en las designaciones de los comités. En el siguiente apartado se volverá sobre el tema de las percepciones ciudadanas.

Educación cívica y cultura política para la democracia sustantiva

Es un lugar común escuchar que en México hace falta cultura y que la solución a casi todos los problemas del país es la educación, pero ambas afirmaciones carecen de un significado preciso, porque, de hecho, la nación mexicana tiene un bagaje cultural sumamente rico que se manifiesta en las tradiciones, el arte, la gastronomía e, incluso, en la cotidianidad. En cuanto a la educación, sucede algo similar, puesto que, de acuerdo con cifras oficiales, solo cuatro de cada 100 niños y niñas en edad de recibir la instrucción básica no asisten a la escuela⁷⁸, y tales cifras se han mantenido casi idénticas desde el año 2000, por lo que estamos hablando de que por lo menos una generación completa ha cursado primaria y secundaria durante los últimos tres lustros.

No existe entonces un déficit de cultura ni de educación en México, de hecho, difícilmente se podría afirmar tal cosa respecto a la cultura de cualquier país. Sería más preciso hablar, en todo caso, de las carencias respecto a algunas manifestaciones culturales y de los tipos de educación. En ese orden de ideas, no sería correcto sostener que en México no existe cultura política y que no tenemos educación cívica, sino que habría que definir qué tipo de cultura política distingue a la sociedad mexicana y qué características tiene la instrucción cívica que recibe.

En la introducción de este trabajo se mencionan dos estudios sobre las percepciones de la ciudadanía que dan cuenta de la cultura política imperante. Sólo para ilustrar, conviene retomar del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (INE 2014) tres datos muy significativos:

- Solo 4 de cada 100 personas consideran que en México se respetan mucho las leyes.

⁷⁸ Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para 2015, si bien sólo 33% de los jóvenes entre 15 y 24 años asistía a la escuela, 63% de la población entre 3 y 5 años también lo hacía; mientras que el porcentaje correspondiente al rango de edad de entre 6 y 14 años fue de 96%. Es decir que casi todos los niños y niñas del país en edad de cursar primaria y secundaria acuden a la escuela.

- 53% estiman que la democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno.
- 7 de cada 10 opinan que en nuestro país no se puede confiar en nadie.

Estos datos revelan la ausencia de un Estado de Derecho en el imaginario colectivo, un debilitado aprecio por la democracia y una muy baja confianza interpersonal. A partir de esta información, nuestra cultura política alerta, en primer lugar, sobre el resquebrajamiento de los principios de la Teoría del Estado, pues si no hay leyes, no hay pacto social y no tiene sentido someter las voluntades individuales a un Estado que no garantiza el orden y la protección. El segundo dato no es menos preocupante, puesto que sólo un poco más de la mitad de los encuestados prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno, por lo que la otra mitad quizás no tendrían reparo en sacrificar algunas de sus libertades ante un gobierno autoritario en aras de obtener otros beneficios, como la seguridad pública o social, por ejemplo. Pero el último dato es tal vez el más revelador, puesto que refleja una descomposición social que de ninguna manera favorece la solidaridad, ni algún tipo de acción colectiva, y que, en cambio, sí enaltece el individualismo exacerbado que permea a buena parte de las sociedades posmodernas.

En cuanto al tema específico de transparencia y rendición de cuentas, el panorama tampoco es halagador. De acuerdo con una encuesta realizada en 2015 por el INAI, prácticamente una de cada 3 personas no reconoce el acceso a la información pública como derecho fundamental; 55% considera que es difícil o muy difícil obtener información pública, versus 20% que considera que es fácil o muy fácil; en general, más del 60% estima que la información que podría obtener del gobierno no sería verídica; 51% no “conoce o ha escuchado algo” sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El origen de estas percepciones puede ser multifactorial, aunque es muy probable que tengan un fundamento empírico difícilmente objetable. Es decir, ¿cómo se puede cuestionar la opinión del ciudadano que considera que hay poco respeto por las leyes cuando vive en la zozobra por la inseguridad pública (robos, asaltos, secuestros)? ¿cómo controvertir su perspectiva negativa sobre transparencia cuando muchas entidades públicas muestran resistencia a salir de la opacidad con que operan y cuando salen a la luz casos indignantes de corrupción?

La ecuación lógica consiste en cambiar la realidad para que se modifiquen las percepciones, pero tal ecuación debería invertirse: cambiando las percepciones, las expectativas y la cultura, podríamos transformar la

realidad. No se debe soslayar el hecho de que preexisten intereses muy poderosos a los que resulta conveniente ese estado de cosas y que, por lo tanto, no son compatibles con la transparencia y la rendición de cuentas; es entonces la ciudadanía quien debe impulsar ese cambio, como lo ha venido haciendo con la reivindicación de la mujer, con la causa indígena, con la exigibilidad de los derechos humanos e incluso con el cambio democrático. De hecho, la transparencia y la rendición de cuentas deben verse justamente como condiciones indispensables para la consolidación de la democracia en términos sustantivos.

Juan Ramón De la Fuente, ex rector de la UNAM, considera que la transparencia debe ser entendida principalmente como una forma de vida, como una expresión de una cultura relativamente nueva en el contexto de las democracias modernas que la prohíjan y de los ciudadanos que la transforman en un derecho que hace posible otros (De la Fuente 2013, 13). Retomando los planteamientos previos, de lo que se trata entonces es de modificar la cultura política existente en aras de un ideal democrático, es decir, de construir una cultura política democrática.

Habiendo dejado claro previamente que la cultura se manifiesta y se nutre de distintas formas, es necesario precisar que, si bien no existe una fórmula para modificar su dimensión política, sí hay un elemento crucial para realizar esa empresa: la educación cívica.

De acuerdo con De la Fuente, en el contexto de la educación es donde la transparencia puede constituirse como referente ético y como expresión de un nuevo civismo: “el civismo de las libertades y de las responsabilidades; el civismo propio de una democracia que se revisa a sí misma para renovarse, porque está tercamente empeñada en asumirse como perfectible” (ídem). El autor remata diciendo que solo así podremos, entre todos, construir una cultura de leyes que se cumplan y de derechos que se respeten.

Ahora bien, ya también se ha señalado que en México de unos años a la fecha casi toda la población en edad de cursar la educación básica asiste a la escuela, a lo que hay que agregar que la educación cívica prácticamente desde los orígenes de la educación pública forma parte de la currícula. El tema es, entonces, identificar qué tipo de educación cívica se imparte en el país.

El modelo de educación cívica ha cambiado a lo largo del siglo XX en función del contexto histórico. María del Carmen de la Peza y Sarah Corona son dos académicas que han estudiado los contenidos de los libros de texto de la educación básica en México desde el periodo posrevolucionario en lo que respecta a la materia cívico política, por lo tanto, su perspectiva no solo

es pedagógica sino también histórica. Estas autoras señalan que, en los orígenes de la educación pública, José Vasconcelos le dio a la educación cívica —mediante la asignatura del civismo— un enfoque intelectual, por lo que ser un “buen ciudadano” significaba ser una persona culta, conocedora tanto del arte indígena como del arte “universal” clásico (De la Peza y Corona 2000, 204). Para el Maximato este ideal de ciudadanía se transformó del intelectual culto al hombre honrado y trabajador, modelo que perduró hasta el cardenismo. La etapa de la educación cívica que vino después, la definen las autoras de la siguiente forma:

Una vez conseguida la pacificación del país el objetivo primordial del Estado era el desarrollo económico y la unidad nacional. Para ello resultaba indispensable impulsar una disciplina del trabajo y una ideología nacionalista capaz de convencer a la población de la necesidad del sacrificio en aras del bien común, y de la solidaridad de todos los mexicanos reunidos como hijos en torno de esa nueva entidad abstracta que ya los liberales habían definido como “madre patria”. La educación pública fue el instrumento para la difusión de la ideología nacionalista revolucionaria y de la consiguiente concepción de la ciudadanía (De la Peza y Corona 2000, 205).

Este matiz más doctrinario de la educación cívica se extendió allende las crisis sociales y culturales de los años sesenta y setenta. Fue en el periodo de Luis Echeverría Álvarez que se observó un nuevo cambio de enfoque con el que el civismo se suprimió como asignatura individual de los programas de estudio y quedó subsumido en el bloque de conocimiento de las ciencias sociales, complementado por la historia y la geografía.

Es importante hacer evidente que, en todos estos enfoques, la educación cívica que impartía el Estado como parte de la educación pública parecía concentrarse en formar “buenas personas” más que “buenos ciudadanos”. Sin embargo, ya en la antesala del nuevo siglo, el enfoque pedagógico basado en competencias y valores orientaba los modelos educativos en varios países del orbe y, afortunadamente, México no fue la excepción. A partir de los años noventa se reincorporó a la currícula de educación básica una asignatura individual que desde entonces lleva el nombre de: “Formación cívica y ética” y que se imparte en primaria y secundaria, la cual se guía por una perspectiva de educación para la vida.

Este cambio de paradigma en la educación cívica tuvo un proceso que se extendió hasta entrados los años dos mil. Con ello, se dio paso a un enfoque integral de formación ciudadana que se contrapone a la visión doctrinaria que imperó durante casi todo el siglo XX. Esta nueva perspectiva

pedagógica contempla a la vida cotidiana como fuente de conocimientos y de situaciones que dan sentido a las leyes, valores y procedimientos, de tal manera que estos se conviertan en recursos para resolver problemas de la vida misma y la convivencia diaria (Conde 2008, 79).

Considerando que este modelo de educación cívica, inserto en la educación pública, tiene poco más de dos décadas, tal vez sea pronto para observar cambios sustantivos en términos de cultura política, sobre todo porque las nuevas generaciones tienen que lidiar con los valladares que les imponen las generaciones que les preceden. Imaginemos el dilema que representa para un estudiante de primaria encontrar sentido a los valores y competencias que se busca inculcarle en el aula cuando los confronta con una realidad familiar incompatible o con un entorno social inmediato igualmente contrario. Por ello es importante reforzar la educación cívica que ofrece el sistema escolar con otras estrategias pedagógicas para ámbitos no formales. Las instituciones producto del desarrollo democrático y la sociedad civil organizada pueden jugar un papel preponderante en aras de ese propósito, como se verá en el siguiente apartado.

¿Quiénes comparten la responsabilidad de la educación cívica?

Pareciera no existir controversia en que el principal responsable de impartir educación cívica es el Estado, como parte de los planes curriculares de educación básica que implementan sus agencias educativas. Sin embargo, es muy importante reconocer que existen operadores del mismo Estado cuyos intereses particulares se verían afectados como consecuencia de una educación cívica efectiva que, a su vez, permitiera un empoderamiento de la ciudadanía que, entre otras cosas, se tradujera en demandas de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, las agencias educativas del Estado pueden afrontar dos escenarios posibles: impartir una educación cívica deficiente que no ponga en riesgo los intereses de otras agencias y, sobre todo, operadores del Estado, o bien desarrollar esta pedagogía de manera eficiente, pero a contracorriente de otros actores y entidades estatales menos progresistas, condición que podría generar un efecto nulificador de cualquier modo.

De cara a esta realidad, es indispensable que la sociedad civil organizada se mantenga atenta a que el avance y la rendición de cuentas no encuentre obstáculos en intereses oscuros, mezquinos, ilegítimos y casi siempre ilegales. Esa sociedad civil organizada debe procurar que sus logros se socialicen entre los integrantes del resto de la sociedad, la no organizada.

La información es poder, suele decirse cotidianamente, mediante una actualización a la frase atribuida a Francis Bacon sobre que el conocimiento es poder; luego entonces, en la medida en que se socializa la información monopolizada por el Estado se le resta poder a este y, en cambio, la ciudadanía se empodera de manera inversamente proporcional.

Siguiendo el silogismo adelantado desde la introducción de este texto, conforme se empodera la ciudadanía, se alienta la participación, se favorece la rendición de cuentas, se imponen límites al poder del Estado y, como resultado de todo ello, se fortalece la democracia, no sólo en términos de elección de representantes, sino como régimen político en un sentido amplio.

De hecho, la ciudadanía —como manifestación de la sociedad civil organizada— ya ha dado muestras de su gran poder de transformación. El desarrollo democrático ciertamente era anhelado por las fuerzas de oposición, pero no se hubiera logrado sin la intervención de la ciudadanía. Sólo por citar dos ejemplos representativos, hay que recordar que, en las elecciones presidenciales de 1976, en las que sólo se presentó como candidato quien fuera postulado por el partido oficial, llevó a José López Portillo, ya como presidente, a impulsar la primera gran reforma electoral del México posrevolucionario, ante una evidente crisis de legitimidad.

El segundo caso fue similar: como consecuencia de una nueva crisis de legitimidad, provocada por unas elecciones presidenciales sumamente controvertidas, el presidente Carlos Salinas de Gortari instruyó la organización de consultas a la ciudadanía para dar un firme paso hacia la democratización. Producto de esto, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), con lo que se dio pauta a un contexto de mayor competencia y de efectivo ejercicio del derecho al voto.

Este brevísimo recuento histórico tiene sentido no sólo para ejemplificar el poder ciudadano, sino también para exponer el siguiente argumento, que consiste en valorar el papel que desempeñan las instituciones democráticas en el empoderamiento de la ciudadanía. Específicamente en el caso del IFE, prácticamente desde su creación se le concedió la atribución de promover la cultura política democrática, puesto que el artículo 69 del COFIPE señalaba como uno de los fines del instituto: “Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática” (COFIPE 1990).

En las distintas reformas que sufrió el COFIPE hasta su derogación en 2014, cuando fue sustituido por la una ley general, esta obligación del IFE se mantuvo intacta, aunque se le imprimió cierta precisión en el año 2008,

cuando se estableció en el artículo 105 de dicho código que el Instituto debía: “Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la *educación cívica* y la cultura democrática”.⁷⁹

El IFE consideró en su estructura institucional la creación de un área central encargada de la capacitación electoral y la educación cívica, desde donde se gestaban las estrategias de capacitación de los funcionarios de casilla en cada elección federal y los programas dirigidos al fomento de la cultura política democrática. Hasta antes de la reforma 2014 estas mismas actividades las replicaban los institutos electorales de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivos territorios, sin embargo, la reforma trajo consigo un sistema electoral nacional en el que se distribuyeron competencias entre las autoridades electorales locales y el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), pero las responsabilidades en materia de educación cívica se mantuvieron prácticamente igual: el INE en todo el territorio nacional y cada instituto en la entidad federativa a la que pertenezca.

No hay mucho espacio para revisar el desempeño que ha tenido la autoridad electoral respecto a sus obligaciones legales en materia de educación cívica y fomento de la cultura democrática. No obstante, es conveniente identificar las coordenadas que orientarán sus estrategias en el futuro inmediato. En ese sentido, a continuación se ofrecen algunas reflexiones en torno a la recién presentada “Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENC-CÍVICA) 2017-2023.

Un ejemplo de estrategia de educación cívica para ámbitos no formales

Tras la suma de esfuerzos por evaluar las condiciones de la cultura cívica en México, así como las posibles vías para su fortalecimiento, el Consejo General del INE aprobó, el 14 de octubre de 2016, la “Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023”. La Estrategia tiene como propósito contrarrestar la apatía de la ciudadanía al respecto de los asuntos públicos y el incumplimiento de las normas por la desconfianza en las instituciones públicas, para lo cual define una serie de líneas de acción a partir de tres ejes: Verdad, Diálogo y Exigencia. El primero se relaciona con el acceso a información confiable y objetiva que permita tomar decisiones o llevar a cabo acciones; el segundo, con la implementación de espacios donde se incite a la reflexión y debate de los asuntos públicos, además de las

⁷⁹ Énfasis agregado.

relaciones interpersonales, y, el tercero, con incentivar tanto el cuestionamiento de la actuación de los servidores públicos, como el compromiso de la ciudadanía para incidir en la solución de los conflictos (INE 2017, 305).⁸⁰

La Estrategia expone la debilidad que tiene México respecto del tema de la transparencia, no sólo por la ausencia de un diseño institucional proactivo —también denominado Gobierno Abierto— sino por el desinterés de la población en solicitar información y la desconfianza de que fuera real, por ejemplo, en 2015 sólo el 4% de la población realizó una solicitud de información y el 68% de los encuestados que no lo hicieron mencionaron que era porque no confían en la información que se les pudiera proporcionar (INE 2017); dato que concuerda con las cifras ofrecidas por el antiguo IFAI, señaladas en el apartado anterior.

En razón de lo anterior, el programa de acción del INE contempla el uso todos los recursos con los que cuenta el Estado para fortalecer la cultura cívica. Para la educación cívica formal considera, además de sí mismo, a la Secretaría de Educación Pública y a los Organismos Públicos Locales; mientras que para el fomento de la cultura cívica enlista a organismos y espacios como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el INAI, la Secretaría de Gobierno, los canales de televisión del Estado (del Congreso y el Judicial), así como los tiempos oficiales del Estado en los medios de comunicación masiva.

Las actividades que propone la Estrategia, como parte del primer eje —la Verdad—, se dividen en tres líneas de acción: la primera tiene la intención de generar información, la segunda de difundir y promover el ejercicio pleno de derechos y la tercera de visibilizar la importancia del saber. Estas líneas incluyen la realización de foros, talleres, reuniones de análisis sobre investigaciones, diagnósticos, consultas y socialización de información de las instituciones, cuya información generada se sistematizará de acuerdo al nivel de interacción (comunidad, local, regional o nacional).

Para el segundo eje —el Diálogo— se plantean tres líneas de acción, dos de las cuales tienen prácticamente el mismo objetivo: crear redes. La primera línea corresponde a la creación de espacios para el diálogo mediante convenios de colaboración con instituciones públicas, empresas y otros grupos de interés, de forma presencial y/o mediante herramientas tecnológicas, para lo cual se tomará en cuenta la infraestructura de las distintas

⁸⁰ Los tres temas —sobre todo el primero y el tercero— se relacionan con la idea general que guía este texto en términos de transparencia, rendición de cuentas, empoderamiento ciudadano y fortalecimiento democrático.

regiones del país. En tanto que la segunda se refiere al fomento de redes de apoyo, mediante directorios, para conseguir objetivos específicos. Finalmente, la tercera línea de acción está volcada a la educación cívica formal: el apoyo y acompañamiento de prácticas democráticas en instituciones educativas; la promoción de espacios para los jóvenes donde se fomente el diálogo abierto y permanente con libertad y respeto, y el fortalecimiento en la formación de docentes y replicadores en la materia para que sean promotores de la misma.

En cuanto al tercer eje —la Exigencia— la Estrategia plantea dos líneas de acción: establecer mecanismos de compromiso y monitoreo de los distintos entes de la administración pública (de rendición de cuentas, para denunciar ilícitos, etcétera), y la sensibilización, de las autoridades y la sociedad civil, sobre los beneficios de que esta última participe en la resolución de problemas públicos, para lo que se brindará la instrumentalización necesaria.

Para evaluar el cumplimiento de los objetivos específicos de la Estrategia, cada línea de acción cuenta con una matriz de datos e indicadores, y existirá un Comité Técnico de Seguimiento que identifique el progreso de cada una (INE 2017, 334).

De forma general, la Estrategia es sistemática, lo que permite identificar metas alcanzables a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, no considera factores adversos o posibles escenarios que podrían dificultar su aplicación. Por ejemplo, al respecto del primer eje, no se profundiza sobre los métodos para establecer canales de comunicación efectivos con el propósito de que las personas conozcan los primeros ejercicios de integración y busquen participar en ellos —si ya se tiene identificada la apatía ciudadana como una realidad, es fundamental generar estos primeros vínculos, pues de ellos depende el éxito de toda la Estrategia— así como la difusión de sus resultados y repercusión para evidenciar su utilidad.

Se trata de una estrategia sumamente ambiciosa, que busca articular esfuerzos y darles integralidad, pero que precisamente por ello puede que no tenga garantizada su viabilidad. Ahora bien, sin duda, las elecciones de 2018 significarán una enorme actividad comicial, sin precedentes, que difícilmente permitirán al INE concentrarse en sus tareas de educación cívica, pero la estrategia es sexenal, por lo todavía contará con tiempo suficiente para dar resultados y someterlos a evaluación.

Conclusiones

Conforme a lo expuesto, resulta claro que la transparencia y la rendición de cuentas son un binomio inherente de cualquier régimen que se precie de ser democrático. Puede que esto parezca una verdad de Perogrullo, pero lo cierto es que cuando se hace el señalamiento sobre algo que aparentemente resulta evidente, es porque en el fondo puede que sea una falacia. Es decir, cuando se habla insistentemente de equidad entre hombres y mujeres, seguramente es porque continúa existiendo una amplia brecha de desigualdad entre ambos géneros; del mismo modo, no porque la transparencia sea un tema en boga, en torno al cual no es políticamente correcto estar en desacuerdo, esto quiere decir que sea una realidad y que en la práctica todos los llamados “sujetos obligados” actúen en consecuencia.

Resulta indispensable entonces ser realistas y reconocer que la transparencia está lejos de ser una realidad extendida, como también es inevitable advertir las carencias de la cultura política en México con miras a la consolidación de una democracia sustantiva. Pero ya ha quedado claro que ese diagnóstico podría cambiar en la medida en que se haga girar un círculo virtuoso que comience y termine con la participación ciudadana. Si la ciudadanía demanda y genera educación cívica, a la par que socializa sus resultados, adquirirá mayor conciencia de su papel como protagonista de la democracia y contará con más elementos para desempeñarlo. Entonces, quizá, se completará la transición política con un tránsito de estatus del *demos*: de electores a ciudadanos democráticos.

Referencias bibliográficas

- COFIPE (1990), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015).
- Conde Flores, Silvia L. (2008), "Construcción de ciudadanía desde una pedagogía por competencias". En: *Trasatlántica de la educación*, Volumen IV. España. pp. 77-82.
- De la Fuente, Juan Ramón. (2013), Democracia y transparencia. En *10 años de transparencia en México*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pp. 11-19.
- De la Peza, María del Carmen y Sarah Corona (2000), Educación cívica en libros de texto mexicanos (1923 a la fecha). En *Foro de educación cívica y cultura política democrática (memoria)*. México: Instituto Federal Electoral. pp. 203-214.
- Decreto IFAI. DECRETO del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2012), Disponible en http://inicio.ifai.org.mx/Decreto/Decreto_Creacion_IFAI.pdf (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).
- Diario de los debates. (2000), Jueves 7 de septiembre. México: Cámara de Diputados. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/1er/1P/Ord/20000907.html> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).
- Diario de los debates. (2000a), Viernes 1 de diciembre. México: Cámara de Diputados. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/1er/1P/Ord/20001201.html> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).
- Diario de los debates. (2001), Martes 4 de diciembre. México: Cámara de Diputados. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/2do/1P/Ord/20011204.html> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).
- Diario de los debates. (2001a), Jueves 6 de diciembre. México: Cámara de Diputados. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/2do/1P/Ord/20011206.html>

DOF. Diario Oficial de la Federación. (2013), 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 (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).

DOF. Diario Oficial de la Federación. (2013a), DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf (fecha de consulta: 9 de marzo de 2017).

DOF. Diario Oficial de la Federación. (2014), DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf (fecha de consulta: 9 de marzo de 2017).

INE. (2014), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, México.

INAI. (2015), *Encuesta en vivienda a nivel Nacional: Realización de estudio de opinión cuantitativo cara a cara. Reporte de resultados*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Encuesta%20INAI%202015.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).

INE. "Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023". Disponible en <http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2017).

INEGI. (2015) *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf (fecha de consulta: 7 de marzo de 2017).

Lujambio Irazabal, Alonso. (2007), "El Derecho de Acceso a la El Derecho de Acceso a la Información a la Constitución (la reforma al artículo 6o. Constitucional)". SCJN. Disponible en: <http://207.249.17.176/Transpa>

rencia/Documents/Eventos_Div/SIAIJDCC/Maestro%20Lujambio.pdf (fecha de consulta: 9 de marzo de 2017).

Martínez Becerril, Rigoberto. (2009), El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Disponible en http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_tesis_001_2008.pdf (fecha de consulta: 9 de marzo de 2017).

Transparencia Internacional y Transparencia mexicana. (2017), “Índice de percepción de la corrupción 2016”. Disponible en: <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/informeipc2016> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).

Transparencia Internacional y Transparencia mexicana. (2016), “Índice de percepción de la corrupción 2015”. Disponible en: https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/informe_ipc_2015 (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).

Transparencia Internacional y Transparencia mexicana. (2015) “Índice de percepción de la corrupción 2014”. Disponible en: <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/mexipc2014issu> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).

Transparencia mexicana. (2014), *Quince años de Transparencia Mexicana*. Disponible en https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/transparencia_mx_esp (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).

CAPÍTULO XIII

Transparencia y sujetos obligados: análisis de los juicios presentados al IAIP de Tlaxcala (2015-2016)

María Magdalena Sam Bautista

Introducción

El objetivo del presente texto es realizar un análisis de los juicios presentados al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) del estado de Tlaxcala durante los años que van del 2014 al 2016. El tema de la transparencia se ha posicionado en los últimos años como uno de los temas más relevantes de la vida nacional porque representa uno de los elementos sustantivos para la construcción de la democracia en el país a sus diversos niveles (federal, estatal y municipal).

Por tal motivo, estamos interesados en responder a las siguientes preguntas. ¿Cuáles son los sujetos obligados más demandados? ¿qué asuntos se presentan con más frecuencia? ¿en qué sentido decide el órgano garante?

Para abordar dicho objetivo hemos decidido organizar este trabajo en cinco apartados. En el primer apartado, abordamos algunas cuestiones conceptuales sobre la transparencia en México y su relación con la democracia; en el segundo apartado, señalamos algunos aspectos de carácter metodológico; en el tercer apartado, intentamos caracterizar en términos generales el escenario de la transparencia en Tlaxcala; en el cuarto apartado, se presentan los juicios presentados al IAIP de Tlaxcala y las resoluciones tomadas entre el 2015 y el 2016 por el órgano garante; finalmente en el quinto apartado, abordamos algunas consideraciones finales.

El problema de la transparencia

El tema de la rendición de cuentas y la transparencia ha tomado una gran centralidad en la vida académica y política en México (Concha, López y Tacher, 2004; Figueroa y Sánchez, 2005; Rojo, 2005; Quintana, 2006; Villanueva, 2007; Katz, 2007; Guerrero, 2008; Emmerich, 2011; Escobedo, 2011; Ojeda y Meyer, 2016, entre otros). Sin embargo, es desde finales de la década de los setentas se inician las primeras transformaciones jurídicas. En 1977 tiene lugar una reforma constitucional que plasmó en la Constitución el derecho a la información (Guerrero, 2008). Es hasta el 2002 que se aprobaría la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el año 2007 que se lleva a cabo una importante reforma al artículo sexto de la constitución que incluye una serie de disposiciones en materia de transparencia.

Con la reforma del 2007, nos dice Guerrero (2008) se abre una nueva etapa en materia de transparencia ya que dicha reforma expresa un acuerdo de que la transparencia y el acceso a la información se conviertan en un eje central de la gestión del Estado mexicano. En esta reforma, nos dice el mismo autor, se vislumbran dos elementos fundamentales; por un lado, la centralidad de la ciudadanía; y por otro, el reto que suponía en ese momento la creación de leyes estatales homologadas y en consonancia a la ley federal.

Pero ¿qué se entiende por transparencia?:

“La transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (Guerrero, 2008: 12).

La anterior definición resulta muy útil porque relaciona la transparencia con la capacidad de comprensión y vigilancia de la ciudadanía. Tal cuestión, no es una cosa menor dado que en la medida de que los y las ciudadanos/os tengan una mayor calidad de información podrán decidir de mejor manera y así contribuir de manera consistente en la construcción de la democracia.

Atendiendo a una definición de carácter político podemos citar a Rigoberto García (2016) quien define la transparencia como:

“...la apertura de canales de comunicación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno y sus instituciones para lograr una redefinición en la relación individuo-gobierno, la cual está

fundada en la posibilidad del ciudadano de evaluar la gestión pública de sus autoridades electas para contar con elementos que le permitan cambiar o dar continuidad a tal o cual régimen político” (García, 2016: 19).

En un régimen autoritario como el mexicano es importante estabilizar canales de comunicación/coordiación entre gobernados y gobernantes. Estos últimos deben de gobernar de cara al pueblo para mantener el pulso de la expectativas, opiniones y necesidades e la población a la cual gobiernan.

Por otra parte, es importante señalar que la relación entre rendición cuentas y la transparencia es estrecha aunque no son los mismo. Ugalde (2012 en Quiñonez, 2015) ha señalado que la transparencia resulta una suerte de insumo (Ugalde, 2012) que lleva, a través del escrutinio de la ciudadanía, a la rendición de cuentas. En este sentido, se puede decir, que la transparencia es un primer paso fundamental para el logro de la rendición de cuentas de las autoridades. Este tema, por tanto, se constituye en un tema de alta prioridad para la construcción de un país democrático donde las niveles de confianza de la ciudadanía hacia sus autoridades es muy bajo y donde el nivel de opacidad de las autoridades es muy alto. Los mecanismos de los cuáles provee la transparencia empoderan a la ciudadanía, sin embargo, no es una cuestión tan fácil, porque entre que exista un marco jurídico que brinde esas posibilidades a los ciudadanos que las autoridades brinden la información requerido (como un acto de rendición de cuentas) existen dos precondiciones fundamentales: un órgano garante realmente independiente de los sujetos obligados y autoridades interesadas en combatir los procesos de corrupción. Entonces el reto es mayor porque implica cambios de largo alcance que supone una modificación del sistema político imperante.

En relación a las escalas habría que destacar el nivel de lo municipal como el espacio más cercano a la ciudadanía. Ojeda y Meyer (2016) señalan que:

“Los gobiernos locales (municipales) tienen esa ventaja, sobre otros ámbitos de gobierno. Los ciudadanos tienen mayor posibilidad de intercambio y comunicación con sus vecinos, que con gente que vive en otros lados. La comunicación juega aquí un papel relevante en el intercambio de información y opiniones con relación a las autoridades municipales y a los representantes ciudadanos...De ahí que los procesos de participación ciudadana se identifican más en estos espacios que en otros. Las relaciones entre ciudadanos son muy cercanas y las expresiones de control sobre autoridades, así como de exigencias de servicios públicos, son más frecuentes” (Ojeda y Meyer, 2016: 7).

Efectivamente, la ciudadanía de los municipios es la que requiere mayor información para la toma de decisiones. Con gran frecuencia los/las vecinos/as tienen una opinión de los asuntos municipales y de las autoridades. Buena o mala, siempre existe una opinión sobre quiénes dirigen administrativa y políticamente el ayuntamiento pues sienten los efectos directos de una buena o mala administración, además de que es muy probable que exista una relación cara a cara entre la autoridad y la ciudadanía.

Metodología de análisis

La metodología es básicamente cuantitativa pues procedimos a la revisión y análisis de las partes componentes de las resoluciones del IAIP de Tlaxcala. En la página web de dicha institución se encuentran las resoluciones oficiales de los casos en donde la ciudadanía ha pedido la intervención del órgano garante. En total se revisaron 58 casos presentados al órgano garante y se analizó: el tipo de juicio o procedimiento, la parte interesada y la resolución tomada por el órgano garante, los tipos de asuntos que llegan al IAIP. Asimismo, se realizó una valoración de las 60 páginas de internet de los ayuntamientos en Tlaxcala, de la página del gobierno del Estado y de sus secretarías.

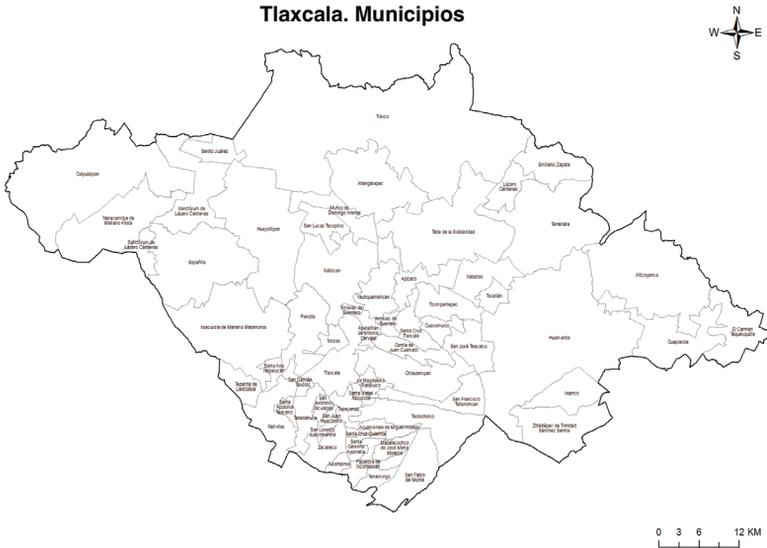
Estudio de caso sobre transparencia en Tlaxcala

Según el Censo General de población y Vivienda del 2010 en la entidad viven 1. 17 millones de personas. Desde el punto de vista político administrativo la entidad está integrada por 60 municipios (véase siguiente mapa 1) cuyas demarcaciones menores son administradas por autoridades denominadas Presidencias de Comunidad.

Del total de la población, según el INEGI (2010) 51.6% mujeres y 48.4% hombres, y en la actualidad, debido a las transformaciones de los últimos lustros, el 78% de la población vive en zonas urbanas y únicamente el 22% en zonas rurales. Un indicador de los avances en la salud y condiciones de vida es que la esperanza de vida es de 78.7 años para las mujeres y de 73.4 años para los hombres. Esto, en el marco de las transformaciones productivas de las últimas décadas, que han generado la reducción del sector agrícola (18%), el crecimiento del sector secundario (32%) y del terciario o de servicios (40%). Las mujeres se concentran en el sector servicios, y en

menor medida en el secundario (en maquilas y trabajo a domicilio), teniendo como característica los bajos ingresos la informalidad.

Mapa 1



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

A partir de los avances jurídicos a nivel nacional, en Tlaxcala se crea La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala en mayo del 2012, siendo gobernador del Estado Mariano González Zarur (2011-2017). Esta ley fue reformada en mayo del 2016. La ley plantea entre sus objetivos:

- I. “Establecer las bases que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- II. Establecer los procedimientos y condiciones para el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- III. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso gratuito a la información pública, mediante procedimientos sencillos, gratuitos y expeditos.
- IV. Transparentar el ejercicio de la función pública a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e

integral, a fin de impulsar la contraloría ciudadana y el combate a la corrupción;

- V. Garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados a través de la generación y publicación de información sobre el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible.
- VI. *Mejorar la organización, clasificación, archivo y uso de la información pública;*
- VII. *Asegurar que los sujetos obligados preserven los documentos que obran en sus archivos administrativos y mantengan de ellos un registro actualizado;*
- VIII. *Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente.*
- IX. *Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas.*
- X. *Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.*
- XI. *Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.”*

Asimismo, la Ley plantea que los sujetos obligados en la entidad son los siguientes:

- “Las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales de la Administración Pública Estatal y organismos descentralizados y desconcentrados del Poder Legislativo, las comisiones ordinarias o especiales, La Junta de Coordinación y Concertación Política, La Mesa Directiva, La Comisión Permanente, El Comité de Administración, El comité de Información, Los Órganos técnico administrativos y el Órgano de Fiscalización Superior.
- En el caso del Poder Judicial, el Pleno y las Salas del Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura, el Fondo Auxiliar para

la Impartición de Justicia, los juzgados civiles familiares y penales y demás unidades administrativas del Poder Judicial.

- Los ayuntamientos, así como sus unidades administrativas, comisiones municipales, organismos, dependencias y entidades de los gobiernos municipales, así como las presidencias de comunidad y delegaciones, y, en su caso, los órganos públicos descentralizados municipales.
- El Consejo Consultivo, las visitadurías, la secretaría ejecutiva y las unidades técnico administrativas de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- Los órganos directivos, ejecutivos y de vigilancia, así como sus órganos y áreas técnicas señalados en el Libro Tercero, Título Segundo, Capítulo I del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, en el caso del Instituto Electoral del Estado de Tlaxcala.
- Las universidades públicas e Instituciones de Educación Superior a las que la ley les otorgue autonomía.
- Los patronatos, los partidos políticos, las asociaciones civiles así como los demás órganos constitucionales autónomos en el Estado que manejen recursos públicos.
- En general cualquier, servidor público titular de alguna oficina pública o privada que maneje, administre o aplique recursos públicos.”

Como se desprende de la anterior lista son diversos los sujetos obligados en la entidad. Están implicados los tres poderes de la Unión: el ejecutivo, el legislativo y el judicial y como se señala en el último punto todas aquellas entidades públicas o privadas que manejen, administren o aplique recursos públicos

El contexto sociopolítico en Tlaxcala

Frente a lo anterior llama la atención la escasa o nula información que se ofrece en la página web de la administración estatal y municipal. En una revisión realizada la primera semana de marzo de 2017 pudimos identificar que en la página del gobierno de Tlaxcala sólo se brinda información sobre algunas dependencias y sobre el paquete económico del 2017. Aparece

una pestaña que dice “licitaciones 2017” pero no brinda información sobre las licitaciones del gobierno del Estado sino que es una página donde se puede registrar a la empresa interesada en presentar una licitación.

El panorama es aún más desolador en lo que se refiere al gobierno municipal. Se realizó una revisión de los portales de internet de los 60 ayuntamientos del estado de Tlaxcala y se verificó que sólo 41 ayuntamientos poseen página de internet y ninguno de ellos tiene información actualizada.

Quiñonez (2015) en un trabajo sobre transparencia en los gobiernos locales de Tlaxcala reflexiona sobre las razones que llevan a estos gobiernos a la opacidad y señala lo siguiente:

“...es grave que los ayuntamientos en Tlaxcala observen una muy baja calificación respecto a sus obligaciones de transparencia, tal y como hemos tratado de mostrar en este trabajo. En efecto, los altos porcentajes en que los ayuntamientos incumplen con lo que la ley estipula podría ser el resultado de una predisposición refractaria a la norma que los rige en estos temas y, también, que la curva de aprendizaje es muy lenta e inercial y, con frecuencia, se vuelve al punto inicial una vez que cambia la administración municipal...”(Quiñonez, 2015: 26).

También, se tendría que reflexionar sobre el papel del órgano garante y las acciones emprendidas por este para promover entre los sujetos obligados el cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes y el impulso a los procesos de capacitación a los sujetos obligados para que conozcan y cumplan la normatividad. El mismo órgano garante de Tlaxcala, a dos meses y medio de iniciado el año 2017 (14 de marzo) no tiene actualizado en su página de internet el plan de trabajo que impulsará durante el 2017, así como la información de divulgación, las resoluciones recibidas, las estadísticas, los convenios, las solicitudes y el Plan de Acción local para un Gobierno Abierto. Es importante que el órgano garante trabaje para transparentar sus acciones y y publicarlas en su página de internet, de tal manera que, la ciudadanía tenga acceso rápido a esta información de gran relevancia para la construcción de una sociedad más informada y participativa.

Por otra parte tenemos que, en mayo del 2016 se expide la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala. Sin embargo, en junio del mismo año el INAI interpone acción de inconstitucionalidad por la Ley de Transparencia de Tlaxcala⁸¹

⁸¹ En <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/06/03/va-inai-contra-leyes-de-transparencia-en-hidalgo-y-tlaxcala>.

“En relación con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, promulgada el 4 de mayo, se solicitará la invalidez de las siguientes disposiciones: Artículo 4.- El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Fracción II del artículo 30, sobre la composición del Consejo General del órgano garante: “tener grado de licenciatura en el área de Ciencias Sociales, con título y cédula profesional legalmente expedidos. Fracción II inciso B del artículo 31, relativo a los requisitos para ser comisionado: estar dirigida a los profesionales del área de Ciencias Sociales, estableciendo los requisitos de elegibilidad que el artículo anterior establece. Fracción I del artículo 96, sobre la prueba de daño: “La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional o a la seguridad pública estatal o municipal. Fracción I del artículo 105, referente a la información reservada: “Comprometa la seguridad nacional o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Fracción IV del artículo 112, que trata de la información confidencial: “por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiere su publicación. En relación con los requisitos para ser comisionado del órgano garante de Tlaxcala establecidos en los artículos 30 y 31, la mayoría de comisionados considero que estas disposiciones violan el principio de no discriminación estipulado en la Constitución, al exigir que para ocupar el cargo se debe contar con un título profesional en el área de ciencias sociales. En la sesión se presentó el proyecto de para ejercer acción de inconstitucionalidad contra del párrafo segundo de la fracción X del artículo 140 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de México y municipios, publicada el 4 de mayo de 2016, relacionado con la reserva de información. Este proyecto no fue aprobado por mayoría de votos.”

En noviembre del 2016 se reformó la Ley y tuvo que tomar en cuenta las objeciones señaladas por el INAI. En junio de ese año se publicó a nivel nacional el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas 2016.⁸² Según este Índice los estados peor posicionados son: Tlaxcala (57.4%) y Guerrero (57.6%). Los mejores posicionados fueron Puebla, Jalisco, Estado de México, Hidalgo, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca, Yucatán y Coahuila, cuyas calificaciones se ubicaron

⁸² En <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/solo-nueve-estados-alcanzan-calidad-en-transparencia-fiscal.html>

entre 85% y 97%. Así el panorama estatal, con grandes retos en materia de transparencia.

Análisis de los recursos presentados ante el IAIP en Tlaxcala

Los recursos presentados ante el Instituto de Acceso a la Información a la Información Pública pueden ser de tres tipos: recursos de revisión, criterios de validación y determinación de conclusión y archivo. La gran mayoría de los casos que llegan son los *recursos de revisión*. Pero ¿qué es un recurso de revisión? Guerrero (2008) nos dice lo siguiente:

“En caso de que la información requerida le sea negada al solicitante por alguna Unidad Administrativa, y esta negativa sea confirmada a su vez por el Comité de Información respectivo, el solicitante de información puede interponer un recurso de revisión. En el caso del Poder Ejecutivo federal, el recurso de revisión se interpone ante el IFAI [ahora IAIP] para que este revise de nuevo el caso. El IFAI puede revocar, modificar o confirmar la negativa de información de cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal” (Guerrero, 2008: 81).

Por otra está el *criterio de validación*. Este recurso se refiere a la validación o no del acuerdo de reserva de la información correspondiente a los motivos de las quejas que han sido presentadas en contra de los funcionarios. En este sentido, la información reservada es entendida de la siguiente manera:

“Información que no puede hacerse pública temporalmente por diversas razones, entre ellas, evitar daños a la seguridad nacional, las relaciones internacionales, la estabilidad económica, et- cetera. Los artículos 13 al 17 de la LFT, 26 a 36 del reglamento de la LFT y los Lineamientos Generales para la Clasificación y desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la administración pública federal regulan este tipo de información” (Guerrero 2008: 79).

El tercer y último recurso es la *Determinación de Conclusión y Archivo*. Esta es la última etapa de un proceso que incluyó varios recursos, a final de los cuales el órgano garante determinó que ha concluido el proceso y, por tanto, el caso debe irse al archivo.

Por otra parte, es importante señalar que cuando se habla de ayuntamientos se incluyen también las presidencias de comunidad que según la Ley Orgánica Municipal forman parte del cabildo y son representantes del presidente municipal en la demarcación comunitaria.

En relación a los casos por tipo de resolución emitida por la IAIP de Tlaxcala las posibilidades encontradas fueron 5: orden de entregar la información o revisarla, señalamiento de que la información fue cumplida, el sobresimiento, señalamiento de que la información efectivamente es clasificada y la información que no estuvo disponible en la página web del órgano garante. Es importante en este sentido, señalar que se entiende por sobreesimiento. La *Suprema Corte de Justicia de la Nación* señala que:

“El sobreesimiento es un acto procesal que pone fin al juicio; pero le pone fin sin resolver la controversia de fondo, sin determinar si el acto reclamado es o no contrario a la Constitución y, por lo mismo, sin fincar derechos u obligaciones en relación con el quejoso y las autoridades responsables. Es, como acertadamente anota don Ignacio Burgoa, de naturaleza adjetiva, ajeno a las cuestiones sustantivas, ya que ninguna relación tiene con el fondo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007: 25).

Es importante señalar, que en los dos años analizados acá el 17% fueron casos resueltos bajo esa modalidad. Lo cual significa, que al menos más del 80% el órgano garante dio respuesta donde la ciudadanía solicitó su intervención.

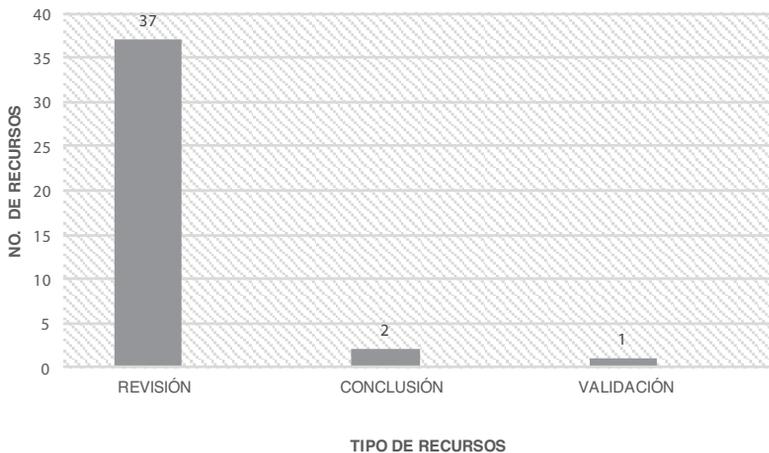
En este trabajo presentamos, como se señaló líneas arriba, los recursos de los años 2015 y 2016. Por lo que respecta al 2015 se presentaron a lo largo del año 40 procedimientos en total. De estos 37 fueron recursos de revisión, 2 determinaciones de conclusión y uno criterio de validación (véase gráfica 1).

En relación a los sujetos obligados involucrados: 21 fueron ayuntamientos o presidencias de comunidad (Huamantla, Santa Ana Chiautempan, Santa Cruz, Tzompantepec, Panotla, Papalotla, Zacatelco, Tlaxcala, Contla, Tetla, Cuapiaxtla, Altzayanca, Zacualpan, Terrenate), 16 de gobierno del estado (Sistema estatal de Seguridad Pública, Patronato de la Feria de Tlaxcala, SCT, PGJE, SEPE, Fideicomiso del Colegio de Historia, Contraloría del Ejecutivo, SECODUVI, Oficialía Mayor), 2 del poder judicial (Tribunal Superior de Justicia) y 1 del poder legislativo (Órgano de Fiscalización Superior (véase gráfica 2). A nivel del gobierno del Estado es importante

señalar que la entidad que más casos reporta es la PGJE, y en segundo lugar, la SEPE con tres casos.

Gráfica 1

Recursos presentados ante el IAIP de Tlaxcala, 2015



Fuente: Elaboración propia en base a información del IAIP.

Gráfica 2

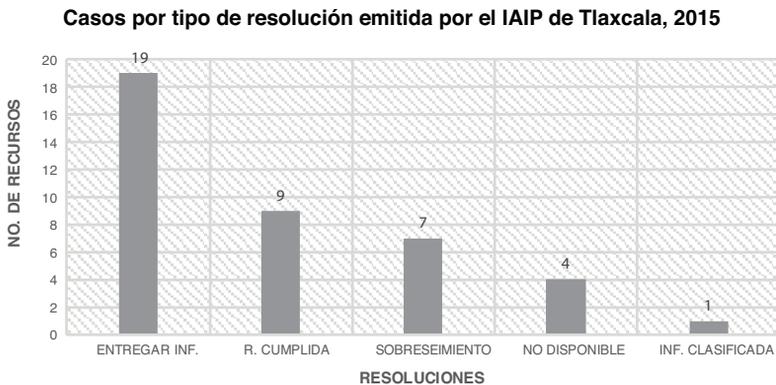
Sujetos obligados demandados ante el IAIP de Tlaxcala, 2015



Fuente: elaboración propia en base a información del IAIP.

En cuanto a las resoluciones, en este año se tuvo que en 19 casos se resolvió entregar la información al solicitante (en los casos de entrega de copia del examen de confianza del Sistema Estatal de seguridad, sobre el método de evaluación de los policías municipales, sobre los contratos de arrendamiento del Tribunal Superior de Justicia, sobre el Programa de Atención a Víctimas, sobre le presupuesto asignado a la Presidencia de Comunidad, planes y programas municipales, presupuestos de egresos e ingresos, aplicación de recursos del programa Escuelas de Excelencia, personal por centro de trabajo en la SEPE, contratos de auditorías externas, cuenta pública, sesiones de cabildo, Plan Municipal de Desarrollo, plantilla de maestros de una secundaria, lista de actividades artísticas, permisos otorgados por el municipio, adeudos del ayuntamiento, entre otros en 9 casos se dio por cumplida la resolución (actas administrativas, estudios de factibilidad sobre el establecimiento de parquímetros, presupuestos de ingresos y egresos, actas de cabildo, contratos de arrendamientos, entre otros temas) en 7 se procedió al sobreseimiento (informe sobre los ingresos de la feria, permisos para la remodelación del parque de Calpulalpan, denuncias por lenocinio y/o trata de personas, actas de sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo, gasto en publicidad del ayuntamiento de Tlaxcala, recursos para la obra en el ayuntamiento de Tetla, delitos contra la salud) en 4 casos no se dispuso de la información pues no aparecieron las actas en la base de datos de la IAIP (un documento de la Oficialia Mayor del Gobierno del Estado, de la Secretaria de Educación Pública, uno del ayto. de Cuuapiaxtla y otro del ayto. de Zacualpan) y en un caso se dio la razón al sujeto obligado al resolver que, en efecto, la información era clasificada (Contraloría del Ejecutivo) (véase gráfica 3).

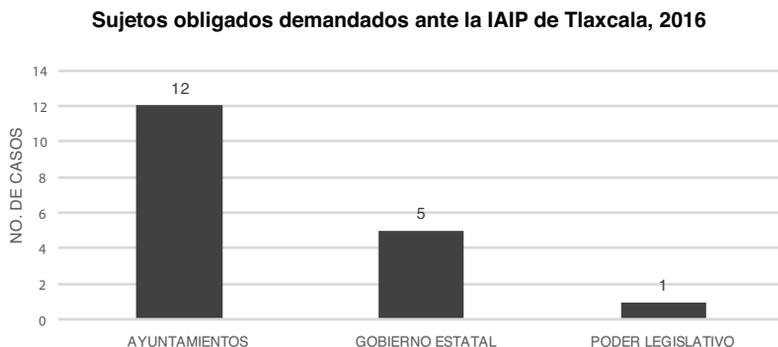
Gráfica 3



Fuente: elaboración propia en base a información de la IAIP.

Por lo que respecta al año 2016 es importante señalar que bajaron sustancialmente los recursos promovidos ante el IAIP de Tlaxcala con respecto al 2015. En el 2016 se presentaron 18 solicitudes, 17 de las cuales fueron recursos de revisión y una correspondió a criterio de validación. No se contabilizó ninguna de conclusión, ni de ratificación de información reservada (véase gráfica 4).

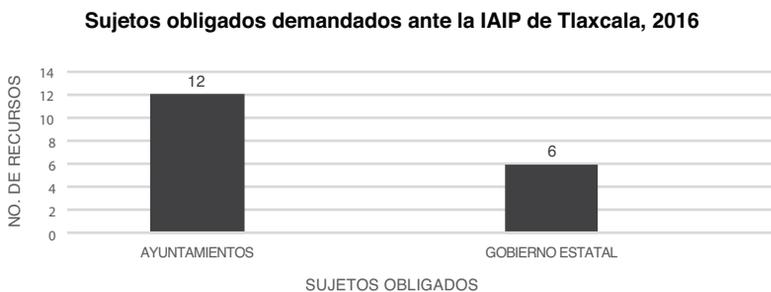
Gráfica 4



Fuente: elaboración propia en base a la información de la IAIP.

Del total, en 12 casos estuvieron involucrados los ayuntamientos (Quileh-tla, Tlaxcala, Zacatelco, Xaloztoc, Panotla, Huamantla y Apizaco) y en 6 el gobierno estatal (despacho del gobernador, Comisión Estatal de Seguridad, Contraloría del Ejecutivo, OPD Salud) y 1 caso del poder legislativo. Durante este año no se presentaron recursos donde estuviera el poder judicial (véase gráfica 5).

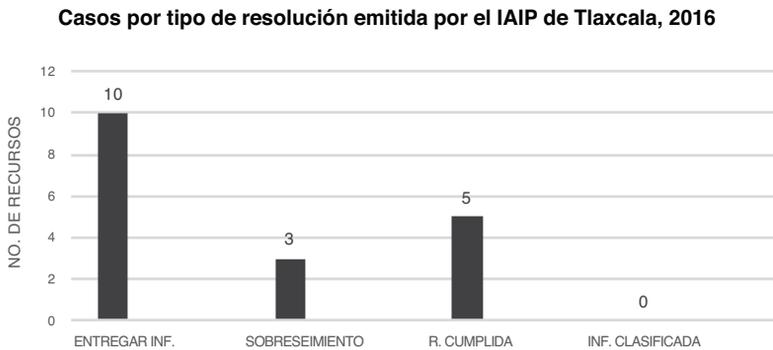
Gráfica 5



Fuente: elaboración propia en base a información de la IAIP.

En cuanto a las resoluciones, en 10 casos se resuelve que la parte interesada debe entregar la información solicitada (en los temas relacionados a diversos documentos del ayuntamiento, información relativa a trabajadores y alumnos de una entidad educativa, a informe de actividades de un funcionario del ayuntamiento, nominas, reglamento de tránsito, información sobre programas federales, entre otros) en 3 casos se procedió al sobreseimiento (en temas relativos a migración de tlaxcaltecas al exterior, armonización de la Ley de Transparencia y festejos taurinos en Huamantla) y 5 casos se acreditó que el sujeto obligado atendió debidamente la solicitud (véase gráfica 6).

Gráfica 6



Fuente: elaboración propia en base a información de la IAIP

Conclusiones

Sin duda falta mucho camino por recorrer en materia de transparencia tanto a nivel nacional como a nivel estatal. Se necesita avanzar en un diálogo entre las autoridades de la materia a nivel federal con las autoridades del nivel estatal para abrir cauces que permitan la evaluación de las causas que promueven que la transparencia camine tan lento. Sin duda, el órgano garante debería realizar una reflexión profunda sobre la estrategia más adecuada para proveer que entre los sujetos obligados se desarrolle una cultura de la transparencia de cara a la ciudadanía tlaxcalteca.

Como se desprende del análisis de los recursos presentados ante el IAIP de Tlaxcala, los casos más frecuentes son los recursos de revisión que solicitan la intervención de la autoridad para que determine un supuesto

incumplimiento de los sujetos obligados. De un año al siguiente el número de recursos disminuyó de manera sensible pues pasó de 40 en el 2015 a 18 en el 2016.

Los ayuntamientos se presentan como los sujetos obligados más presentes en los recursos de revisión. Lo anterior confirma lo que ha sido señalado por diversos investigadores municipales quienes afirman que el nivel municipal es el más cercano a los intereses y las necesidades de la comunidad. Es ahí donde las familias resuelven los asuntos de la vida cotidiana (agua potable, reencarpetado de calles, servicio de limpia pública, seguridad, etc.), y por tanto, están atentos a uso de los recursos públicos, de los programas y de los funcionarios que son los encargados de aplicar dichos recursos.

En el periodo estudiado se observa una diversidad de posibilidades en relación a las resoluciones tomadas por las autoridades. Casi la mitad de los casos estudiados se resuelven a partir de un mandato del órgano garante de que el sujeto obligado entregue la información requerida y/o realice una nueva búsqueda de la información a fin de brindarla al demandante. En segundo lugar se presentan las resoluciones cumplidas y en tercer lugar, todos aquellos casos que se sobreseen.

Visto hasta acá en términos generales cuales son los sujetos obligados demandados, los temas que interesan a la ciudadanía y las resoluciones tomadas por el órgano garante es necesario señalar la urgencia el IAIP plantee una estrategia eficaz con las diversas instituciones que deberán de transparentar sus actividades. Entre las diversas instituciones se cuentan las universidades, los partidos políticos, entre muchos otros. Si bien es cierto es muy loable y necesaria la labor de capacitación y sensibilización hacia los sujetos obligados, esta labor queda a medias si no se impulsa una estrategia jurídico-política para encauzar a los sujetos obligados al camino de la transparencia y la rendición de cuentas.

La transparencia y la rendición de cuentas son dos elementos fundamentales de la democracia participativa. Será un pilar fundamental de la construcción de la democracia la participación de la sociedad civil demandando transparencia en los asuntos públicos, a partir de conocer, que tienen un instrumento en las acciones que pueden emprender con el apoyo del IAIP.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Rivera, José Antonio (2006), *Transparencia y democracia. Claves para un concierto*, IFAI, México.
- Concha, Hugo, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher (coords.) (2004), *Transparentar al Estado. La experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Emmerich, G. E. (2011), Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana En Sosa, J. –compilador- *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México, pp. 107-130.
- Escobedo, J. F. (2011), Información pública y cultura democrática. En Sosa, J. –compilador- *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México, pp. 169-174.
- Figuroa, J. y Sánchez, A. (2005), Construyendo Juntos Gobiernos Locales Transparentes en el Estado de Sinaloa. En Rojo, P. y Gillén T. –coordinadores- *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias desde los municipios mexicanos*, CIDE, Fundación Ford, México, pp. 504-516.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008), *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México.
- INEGI (2010), *Censo General de Población y Vivienda*, Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- Rojo, P. (2005), “Un Gobierno con Honestidad y Transparencia. Nuevo Laredo, Tamaulipas” en Rojo, P. y Gillén T. .coordinadores- *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias desde los municipios mexicanos*, CIDE, Fundación Ford, México, pp. 443-454.
- Katz, Isacc (2007), “Transparencia y desarrollo económico” en *Versión estenográfica de la Cuarta Semana Nacional de Transparencia*, IFAI, México.
- Quintana, Enrique (2006), *Economía política de la transparencia*, IFAI, México.
- Quiñonez, Efraín (2015), Transparencia local en Tlaxcala: una aproximación en un contexto de alternancia estatal, Ponencia para el XXXVIII Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana.

Ojeda Bustamante, José y José Antonio Meyer (coords.)(2016), *Democracia y ciudadanía. El camino de la transparencia*, BUAP, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Universidad Autónoma del Estado de México, Fundación para el Desarrollo Municipal Sustentable A.C. (CIMTRA), México.

Ugalde, Luis Carlos (2012), “¿Por qué en México la transparencia no se traduce en mayor rendición de cuentas?”, *Revista Este País*, núm. 259, noviembre, México, pp. 4-6.

Villanueva, Ernesto (2007), *Derecho a la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas , UNAM, México.

Sosa, J. (2011), “Transparencia y rendición de cuentas: Un ensayo introductorio” en Sosa, J. –compilador- *Transparencia y rendición de cuentas* México, Siglo XXI, México, pp. 17-45.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2007) *Manual de juicio de amparo*, Editorial Themis, México

Anexo 1

Procedimientos iniciados ante la IAIP de Tlaxcala 2015

No.	Tipo de procedimiento	No. de expediente	Parte interesada	Resolución
1	Recurso de Revisión	73/2014-P-1	Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública y recurrente.	Entregar la información. <i>Copia del resultado del examen de confianza.</i>
2	Recurso de Revisión	76/2014-P-1	Ayuntamiento de Huamantla, Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Método de evaluación de los policías municipales.</i>
3	Recurso de Revisión	88/2014-P-1	Tribunal Superior de Justicia del Estado y recurrente.	Entregar la información. <i>Contratos de arrendamientos, entre otros.</i>
4	Recurso de Revisión	91/2014-P-1	Patronato de Feria de Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Informe justificado.</i>
5	Recurso de Revisión	40/2013-P-1	Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Acta administrativa.</i>
6	Recurso de Revisión	79/2014-P-1	Ayuntamiento de Chiautempan, Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Estudio realizado sobre la factibilidad de instalación de parquímetros.</i>
7	Recurso de Revisión	01/2015-P-1	Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Programas de atención a víctimas de delito, entre otros.</i>
8	Recurso de Revisión	88/2014-P-1	Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Contratos de arrendamiento, entre otros.</i>
9	Recurso de Revisión	04/2015-P-1	Presidencia de Comunidad de San José Xicohténcatl, Huamantla, Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Presupuesto asignado a la comunidad, entre otros.</i>
10	Recurso de Revisión	07/2015-P-1	Ayuntamiento de Santa Cruz Quilehla, Tlaxcala y recurrente	Entregar la información. <i>Planes y programas de gobierno, entre otros.</i>

No.	Tipo de procedimiento	No. de expediente	Parte interesada	Resolución
11	Recurso de Revisión	10/2015-P-1	Ayuntamiento de Tzompantepec, Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Presupuesto de ingresos y de egresos, entre otros.</i>
12	Recurso de Revisión	70/2014-P-1	Ayuntamiento de Panotla, Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Presupuesto de ingresos y de egresos, entre otros.</i>
13	Recurso de Revisión	40/2014-P-1	Ayuntamiento de Papalotla de Xicohtécatl, Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Actas de cabildo, personal, salarios, entre otros.</i>
14	Recurso de Revisión	25/2015-P-1	Secretaría de Educación Pública de Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Aplicación de recursos Programa Escuela de Excelencia.</i>
15	Recurso de Revisión	31/2015-P-1	Fideicomiso Colegio de Historia de Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Permiso para la remodelación del parque central de Calpulalpan.</i>
16	Recurso de Revisión	34/2015-P-1	Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Denuncias presentadas por lenocinio y/o trata de personas.</i>
17	Criterio de Validación	CAIP/ VC/02/2014-P-2	Contraloría del Ejecutivo y recurrente.	Se valida como información clasificada. <i>Auditorías a las Secretarías de obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda.</i>
18	Recurso de Revisión	26/2013-P-2	Ayuntamiento de Zacatelco, Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Presupuesto de egresos e ingresos, entre otros.</i>
19	Recurso de Revisión	53/2014-P-2	Secretario del Ayuntamiento de Chiautempan, Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Copias de las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias del cabildo.</i>

No.	Tipo de procedimiento	No. de expediente	Parte interesada	Resolución
20	Recurso de Revisión	86/2014-P-2	Ayuntamiento de Tlaxcala, Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Gasto en publicidad oficial y comunicación social del gobierno municipal.</i>
21	Recurso de Revisión	41/2014-P-2	Secretaría de Educación Pública del Estado y Unidad de Servicios Educativos del Estado (SEPE-USET) y recurrente	Entregar de información. <i>Personal por centro de trabajo, entre otros.</i>
22	Recurso de Revisión	CAIP/ VC/08/2014-P-2	Contraloría del Ejecutivo y recurrente.	Entregar de información. <i>Contratos de auditorías externas.</i>
23	Recurso de Revisión	71/2014-P-2	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Cuenta pública, entre otros.</i>
24	Recurso de Revisión	80/2014-P-2	Secretario del Ayuntamiento de Chiautempan, Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Grado académico del Secretario del Ayuntamiento.</i>
25	Determinación de Conclusión y Archivo	20/2014-P-2	Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Bitácora de obra pública.</i>
26	Determinación de Conclusión y Archivo	68/2014-P-2	Oficialía Mayor de Gobierno; y recurrente	n.d.
27	Recurso de Revisión	05/2015-P-2	Ayuntamiento de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Sesiones de cabildo y otros.</i>
28	Recurso de Revisión	08/2015-P-2	Ayuntamiento de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Recursos para obra pública, entre otros.</i>
29	Recurso de Revisión	75/2014-P-3	Ayuntamiento de Cuapiaxtla, Tlaxcala, a través del Presidente Municipal y recurrente.	Entregar información. <i>Plan Municipal de Desarrollo, entre otros.</i>

No.	Tipo de procedimiento	No. de expediente	Parte interesada	Resolución
30	Recurso de Revisión	87/2014-P-3 Acumulado 89/2014-P-2	Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Delitos contra la salud, entre otros.</i>
31	Recurso de Revisión	12/2014-P-3	Ayuntamiento de Altzayanca. Tlaxcala y recurrente.	Entregar información. <i>Personal administrativo del ayuntamiento y sueldo, entre otros.</i>
32	Recurso de Revisión	72/2014-P-3	Secretaría de Educación Pública del Estado y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Información sobre la Secundaria Técnica 57 de Acuamánala.</i>
33	Recurso de Revisión	90/2014-P-3	Secretaría de Educación Pública del Estado y recurrente.	Entregar información. <i>Plantilla de maestros de la secundaria Técnica 23 de Ixtulco.</i>
34	Recurso de Revisión	83/2014-P-3	Ayuntamiento de San Jerónimo Zacualpan y recurrente.	Entregar la información. <i>Actividades de promoción artística, de educación culturales y deportivas, entre otros.</i>
35	Recurso de Revisión	03/2015-P-3	Ayuntamiento de Santa Cruz Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Permisos otorgados por el municipio, entre otros.</i>
36	Recurso de Revisión	06/2015-P-3	Ayuntamiento de Terrenate, Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Informe de adeudos del ayuntamiento, entre otros.</i>
37	Recurso de Revisión	09/2015-P-3	Ayuntamiento de Tlaxcala, Tlaxcala y recurrente.	Entregar información. <i>Permisos otorgados por el municipio, entre otros.</i>
38	Recurso de Revisión	75/2014-P-3	Ayuntamiento de Cuapixtla, Tlaxcala y recurrente.	n.d.
39	Recurso de Revisión	90/2014-P-3	Secretaría de Educación Pública del Estado y recurrente.	n.d.
40	Recurso de Revisión	84/2014-P-3	Ayuntamiento de San Jerónimo Zacualpan y recurrente.	n.d.

Fuente: página web de la IAIP de Tlaxcala.n.d.= no disponible.

Anexo 2

Procedimientos iniciados ante la IAIP de Tlaxcala 2016

No.	Tipo de procedimiento	No. de expediente	Parte interesada	Resolución
1	Recurso de revisión	07/2015-P-1	Ayuntamiento de Sta. Cruz Quilehtla, Tlaxcala y recurrente.	Entregar información. <i>Diversos documentos del Ayto.</i>
2	Recurso de revisión	94/2015-P-1	Ayuntamiento de Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento, <i>Costo de la pista de hielo, 2014.</i>
3	Recurso de revisión	103/2015-P-1	Despacho del Gobernador del Estado de Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Migración de tlaxcaltecas al exterior.</i>
4	Recursos de revisión	106/2015-P-1	Comisión estatal de Seguridad de Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Implementación del Plan Sexenal contra la Trata.</i>
5/ 2016	Recurso de revisión	85/2015-P-1	Instituto Tecnológico Superior de Tlaxco y recurrente.	Entregar la información. <i>Trabajadores, alumnos, sindicatos.</i>
6	Recurso de revisión	118/2015-P-1	Área Responsable de la Información del Ayuntamiento de Zacatelco, Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Actas certificadas del cabildo informe de actividades del jefe de personal.</i>
7	Recurso de revisión	124/2015-P-1	Ayuntamiento de Xaloztoc, Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Nomina, personal, Tx predial, propiedades del Ayto. etc.</i>
8	Recurso de revisión	01/2016-P-1	Congreso del Estado de Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Armonización de la Ley de transparencia.</i>
9	Recurso de revisión	07/2016-P-1 (Infomex PF00000216)	Ayuntamiento de Tlaxcala	Entregar la información. <i>Acta de cabildo sobre aprobación del Reglamento de Tránsito.</i>
10	Criterio de Validación	CAIP/ VC/01/2016-P-1	Contraloría del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala y recurrente.	Información reservada. <i>Quejas contra el titular del Departamento de Educación media Superior de la SEPE.</i>

No.	Tipo de procedimiento	No. de expediente	Parte interesada	Resolución
11	Recurso de Revisión	10/2016-P-1	Ayuntamiento de Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Programas federales que ha gestionado el municipio, 2014 y 2015.</i>
12	Recurso de Revisión	70/2015-P-1	Ayto. de Panotla, Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Presupuesto de ingresos entre otros.</i>
13	Recurso de Revisión	124/2015-P-1	Ayuntamiento de Xaloztoc, Tlaxcala y recurrente.	Cumplió debidamente. <i>Nómina, ingresos propios entre otros.</i>
14	Recurso de Revisión	142/2015-P-1	Ayuntamiento de Huamantla, Tlaxcala y recurrente.	Sobreseimiento. <i>Festejos taurinos, montos recaudados, entre otros.</i>
15	Recurso de Revisión	04/2016-P-1	Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Festejos taurinos, montos recaudados, entre otros.</i>
16	Recurso de Revisión	13/2016-P-1	O.P.D. Salud de Tlaxcala y recurrente.	Realice una nueva búsqueda. <i>Cuota Social y Aportación Solidaria Federal, entre otros.</i>
17	Recurso de Revisión	34/2016-P-1	Presidencia de Comunidad de Tlacotepec, Xaloztoc, Tlaxcala y recurrente.	Entregar la información. <i>Recursos asignados a la comunidad, entre otros.</i>
18	Recurso de Revisión	37/2016-P-1	O.P.D. Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Tlaxcala y recurrente.	Realice una nueva búsqueda. <i>Cuota Social y Aportación Solidaria Federal, entre otros.</i>

Fuente: página web de la IAIP de Tlaxcala.

CAPÍTULO XIV

Hacia una nueva agenda de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito local en México

Ricardo Joel Jiménez González

Introducción

Durante los años 80 y 90 los municipios fueron un importante laboratorio de acciones innovadoras en materia gubernamental (Rodríguez, 2009). Desde entonces la agenda municipalista hacía mención sobre la necesidad de una ética gubernamental por parte de las autoridades locales; de la austeridad, la honradez y la transparencia respecto al uso de los recursos públicos (Jiménez, 2015). Incluso, se advierte que la alternancia partidista, tras décadas de la existencia de un partido hegemónico en los tres niveles de gobierno, inició y se expandió en el ámbito municipal (Merino, 2003). Con ello se abrió una nueva etapa de la vida nacional.

Actualmente México cuenta con 2 mil 458 municipios, incluyendo las 16 Delegaciones de la Ciudad de México. La heterogeneidad municipal ha representado históricamente un enorme reto para el diseño y aplicación de políticas públicas. Se tienen realidades distintas para retos más o menos similares. Ante esta situación resulta imprescindible que la diversidad y heterogeneidad del ámbito local no sea negada (ni relegada) en el momento de implementar acciones gubernamentales en materia de transparencia y rendición de cuentas. Por el contrario, esta condición debe ser asumida de manera más profunda en esta nueva etapa en materia de transparencia en el país.

Si bien actualmente la figura del gobierno municipal y sus autoridades no gozan de los mejores indicadores de credibilidad y legitimidad, dados los altos niveles de corrupción, opacidad y falta de transparencia, es relevante

analizarlo como un ámbito de gobierno donde pueden impulsarse innovaciones gubernamentales sobre marcos participativos y democráticos que pueden detonarse a partir de la existencia de un nuevo marco a favor de la transparencia que robustece las obligaciones de los ayuntamientos por presentar información diversa y actualizada a la ciudadanía.

El presente artículo tiene por objetivo delinear una agenda a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito municipal tomando como base la nueva etapa normativa en la materia. El artículo está dividido en tres apartados donde se aborda la importancia de (re) pensar el ámbito local y su vinculación con el tema de transparencia y rendición de cuentas señalando los alcances y limitaciones institucionales de este ámbito de gobierno, particularmente en referencia al nuevo marco regulatorio centrado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). En un segundo apartado se realiza un comparativo general de las obligaciones de transparencia que tienen actualmente los gobiernos locales de acuerdo a las leyes de transparencia estatales tras el proceso de armonización de la LGTAIP. Finalmente, se puntualiza una agenda de la transparencia local y rendición de cuentas que deberá ser trabajada por diversos actores sociales y políticos vinculados a estos temas.

Alcaldías y transparencia: Los retos de la nueva etapa regulatoria

A partir de mayo del 2016 México se ha integrado a una nueva etapa regulatoria en materia de transparencia y acceso a la información a partir de la entrada en vigor de la LGTAIP y de las leyes locales de transparencia que se armonizaron en razón de ésta, poniéndose en marcha el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Con los cambios introducidos en la LGTAIP la idea central es contar con gobiernos locales más transparentes con igualdad de responsabilidades en materia de transparencia y acceso a la información. El reto no es menor ante el hecho de que se engrosaron estas responsabilidades señaladas en los artículos 70 y 71 de la LGTAIP.

Sin que sea una reforma política-administrativa en sí -como en su momento lo fueron las reformas municipales de 1983 y de 1999-, este nuevo marco regulatorio de transparencia asentado en la LGTAIP puede implicar una (re) formulación de la forma de operar de los gobiernos y administraciones locales en tanto que los gobiernos locales no sólo tienen mayores obligaciones de información para dar cuenta de sus acciones y decisiones a la ciudadanía, sino que además ello implica que los gobiernos locales y

sus autoridades deberán solventar estos retos tanto desde sus equipos internos, es decir, en su forma de operar, como hacia la ciudadanía, esto es, la forma de vincularse con la ciudadanía.

Esto significa que los gobiernos locales deberán cambiar sus prácticas y formas de llevar a cabo la gestión pública; deberán esforzarse por generar, actualizar, difundir información hacia la ciudadanía. Al respecto Freddy Mariñez Navarro (2013) se hace la pregunta sobre qué tipo de transparencia se requiere para un Gobierno Abierto, y a ello responde que deben presentarse por lo menos tres tipos cambios:

1. 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 hay que re-ingenierarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
2. Cambio en la organización. Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada 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.
3. 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, etc.

Estos tres cambios resultan sustantivos e implican una nueva forma de gestión, una nueva forma de concebir la relación de colaboración gobierno-gobierno y gobierno-sociedad. Como lo advierte Álvaro Ramírez Alujas (2010) se trata de que los gobiernos locales deberán transitar de formas tradicionales de gestión pública a formas donde la innovación sea un elemento clave para afrontar los nuevos retos que marca el Siglo XXI.

Bajo este contexto regulatorio de transparencia los gobiernos locales proactivos podrían convertirse en un interesante laboratorio de iniciativas e innovaciones que podrían marcar buena parte de la reformulación de la gestión gubernamental. Desde esta perspectiva se trata de una oportunidad que los diversos actores sociales, civiles, gubernamentales, empresariales, políticos y partidistas deben asumir y aprovechar, e incluso, ir más allá de lo establecido en las leyes y de los métodos y espacios tradicionales relacionados con la deliberación y la toma de decisiones.

Sin embargo, en este nuevo contexto se avizoran diversos retos que tiene que ver con la necesidad de (re) construir esquemas, mecanismos y espacios innovadores a favor de la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. ¿Cómo construir nuevas formas de operación de los ayuntamientos, cómo pasar de un diseño institucional de opacidad y jerárquico hacia un diseño institucional con prácticas transparentes y con mecanismos reales de rendición de cuentas y de participación ciudadana?

Un primer reto es cómo hacer para que todos los gobiernos locales del país cumplan con las mismas responsabilidades de transparencia presentando condiciones asimétricas en términos materiales, presupuestales, tecnológicas, y humanas distintas. Caso especial son los municipios menores de 70 mil habitantes que señala el Décimo Transitorio de la LGTAIP los cuales cumplirán con las obligaciones de transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias y podrán solicitar al órgano garante estatal que de manera subsidiaria divulgue vía internet las obligaciones de transparencia correspondientes. Se señala también que estos municipios sí deben cumplir con las obligaciones de información a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El número total de estos municipios “pequeños” es significativo en la configuración nacional; de acuerdo con los datos de Instituto Nacional para el Federalismo, INAFED, existen 938 municipios que cuentan con una población entre los 15 mil y los 100 mil habitantes; a los que se sumarían los municipios que tienen una población entre 2,500 y 15 mil habitantes (924); más aquellos con una población menor de los 2,500 habitantes (374), cuya característica central es la dispersión territorial. Es decir, se trata del grueso de los municipios en México.

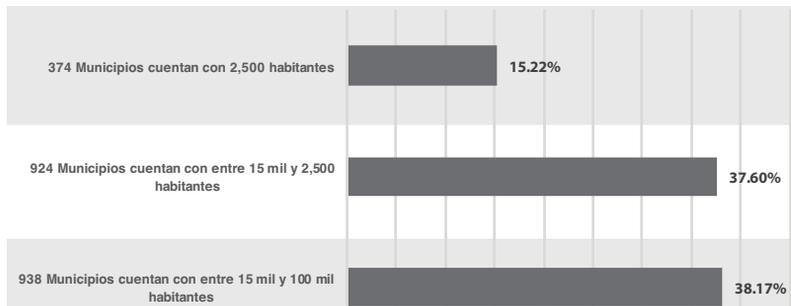
En el otro extremo existen 37 municipios entre 500 mil y un millón de habitantes y 11 municipios o delegaciones cuya población es mayor que la de entidades federativas enteras como Colima, Baja California Sur o Campeche. (INAFED, 2016).

¿Esta heterogeneidad poblacional se refleja en los niveles de transparencia? Cabe señalar que no necesariamente los municipios “grandes” han demostrado tener los niveles más altos de transparencia, ni mayores capacidades de enfrentar esos retos. En ese mismo sentido los municipios pequeños bien pueden revelar acciones innovadoras a favor de la transparencia. La realidad es diversa, sin embargo la idea central es que tanto los gobiernos municipales tienen la voluntad política de transformar sus formas de operar, qué tanto se coloca el tema de la transparencia en su agenda de gobierno; no como un anexo más en un esquema ya de por

sí fragmentado de las administraciones municipales; sino como una política transversal que retoma los retos que marca en nuevo marco regulatorio pero además el objetivo estratégico de rediseñar la forma de vincularse con la ciudadanía; de transparentar los mecanismos y espacios para la toma decisiones sobre los programas y recursos públicos.

Figura 1.

Porcentaje poblacional concentrado en los municipios del país



Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados del INAFED, (2016)

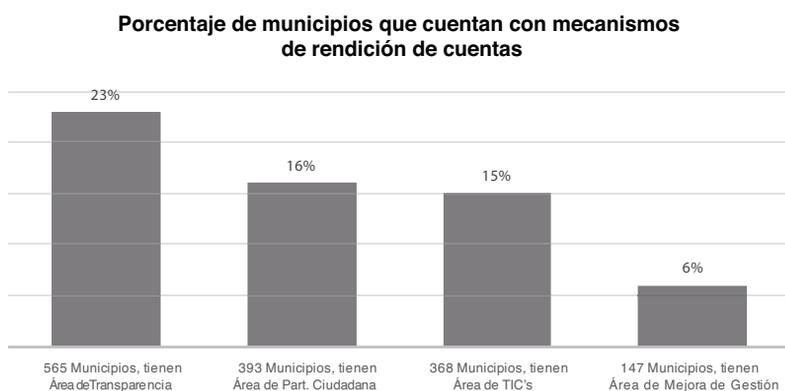
Una segunda interrogante es cómo saldar desventajas institucionales, inercias burocráticas, caducos diseños institucionales de participación ciudadana, débil profesionalización de equipos de trabajo, etcétera, que deben ser relevados al paso en que el nuevo diseño institucional de transparencia se vaya posicionando en la forma de operar y generar información de los gobiernos locales.

En ese sentido se tiene que analizar el nivel de institucionalidad que tienen los gobiernos locales. Por ejemplo, del total de 2458 de municipios, 692 municipios no cuentan con un Bando de Buen Gobierno, esto es, no cuentan con la norma básica de convivencia en el ámbito municipal. Únicamente 723 cuentan con reglamento de obras públicas; sólo 773 cuentan con reglamento de limpia y manejo de residuos (INEGI, 2015). En este mismo sentido 1,120 municipios no cuentan con programa de protección civil o programa de contingencia; sólo 367 cuentan con un plan o programa en materia de mejora de servicios públicos; sólo 515 cuentan con un plan o programa de desarrollo urbano y únicamente 309 cuentan con un plan o programa en materia ambiental (INEGI, 2015).

Asimismo, el último Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales muestra tres datos reveladores: Del total de 2458 municipios,

sólo el 23% cuenta con un área responsable de transparencia; sólo el 16% cuenta con un área responsable de participación ciudadana, sólo el 15% con un área de informática y uso de TIC's y el 6 % con un área relacionada con la mejora de gestión (INEGI, 2015). Estos datos resultan sustantivos para dimensionar el reto que se tiene para que muchos municipios mexicanos se incorporen a la era de la “transparencia digital” pero también a esquemas de participación ciudadana, siendo ambos aspectos centrales a la hora de diseñar y operar gobiernos abiertos y transparentes.

Figura 2.



Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados de INEGI, (2015) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacional

Este par de retos refieren a la necesidad de modificar tanto los procesos internos de trabajo de los gobiernos y reconvertirlos a favor de la ciudadanía, pasando de modelos jerárquicos y verticales hacia modelos en red, trabajando en marcos de gobernanza, y finalmente también hay que cambiar las formas de relación entre autoridades y ciudadanía donde el ciudadano en el mejor de los casos muchas veces solo es un destinatario o usuario de servicios, políticas y obras pública en las que no interviene en las decisiones.

Un último reto es cómo construir ciudadanías proactivas y espacios de deliberación más dinámicos y auténticos que permitan en su diseño y propósitos implementar espacios y mecanismos de deliberación y diálogo necesarios entre los diversos actores locales, y en su caso, consolidar una ciudadanía más vigilante, autónoma y crítica en la materia a la par de constituir espacios y mecanismos innovadores en los que la ciudadanía pueda intervenir en la toma de decisiones y en el diseño de sus gobiernos en un espíritu de “Gobierno Abierto”. Esto significa darle un sentido de participa-

ción a las acciones vinculadas a la transparencia y la rendición de cuentas y colocarla en una dimensión distinta a la mera dimensión burocrática y de administración pública.

De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015) buena parte de los municipios no difunde información que tiene que ver con temas sensibles y de interés de la población. Por ejemplo, 1,293 municipios no difunden información sobre gastos en asesorías y donativos; 1,126 no informan sobre concesiones y permisos otorgados; 1044 no informan sobre sus auditorías, 869 no informan de los resultados con recursos federales; 1,051 son opacos en materia de adquisiciones; 984 no difunden los padrones de beneficiarios de sus programas.

En contraste, existen municipios que hacen el esfuerzo por transparentar información. Por ejemplo acerca de la presentación de informes de gobierno esto lo realizan 2008 municipios, información sobre estructura orgánica los hacen 1811 municipios, información sobre cuentas públicas son 1756 quienes lo hacen; información sobre salarios y percepciones 1720 (INEGI 2015). No es suficiente, pero es un punto de partida. Un elemento que sí resulta preocupantes son la falta de información referida al tema de participación ciudadana. Los datos del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA, obtenidos a partir de la aplicación de un check list, advierten que en el tema de la reglamentación de la participación ciudadana los déficits son enormes, por ejemplo no se otorga información sobre acuerdos de cabildo, o bien sobre la integración y forma de funcionamiento, acuerdos de consejos o comités como el de seguridad pública, participación ciudadana, etcétera.

Figura 3.

Porcentaje de municipios opacos derivados de la falta de difusión de la información



Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados de INEGI, (2015) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacional.

Sería importante preguntarse qué hace que esta información sí esté presente en algunos gobiernos locales y en otros no. Al respecto muchas respuestas pueden darse: una fundamental es la falta de voluntad política, el interés real de enfrentar el tema con equipos profesionalizados, la carencia de condiciones materiales para hacerlo; insuficiente equipo humano y técnico, la anarquía al interior del gobiernos para procesar, generar y archivar información, etcétera. Otro elemento es el hecho de que muchas veces los mismos regidores (de oposición por lo general) no tienen acceso de información del propio gobierno que representan. Al final se trata de desmontar una cultura de la opacidad que va junto con un diseño institucional de falta de transparencia.

En necesario que en el Sistema Nacional de Transparencia -apoyado por los órganos garantes estatales- deberían contar con un diagnóstico municipal más preciso para que en su momento los diversos actores gubernamentales y sociales responsables e interesados en el tema tomen cartas en el asunto sobre estrategias más precisas y efectivas a favor de construcción de prácticas, mecanismos y espacios a favor de la transparencia.

Comparativo de las obligaciones de transparencia

A partir de mayo del 2016 México se ha integrado a una nueva etapa regulatoria en materia de transparencia y acceso a la información a partir de la entrada en vigor de la LGTAIP y de las leyes locales de transparencia que se armonizaron en razón de ésta, poniéndose en marcha el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), instancia encargada de construir y dar seguimiento a la política pública de transparencia a escala nacional. Con los cambios introducidos en la LGTAIP la idea central es contar con gobiernos locales más transparentes. El Artículo 70 de la LGTAIP establece 48 obligaciones de transparencia comunes, más otras 7 obligaciones que señalan el Artículo 71 denominadas obligaciones específicas diseñadas para los poderes ejecutivos tanto el federal, como estatales y municipales. A ellas se suman 2 obligaciones más de manera particular a los municipios. En total se establecieron 57 obligaciones para los gobiernos municipales.

Se trata además de obligaciones de información que deben estar bajo criterios de contenido, actualización, confiabilidad y de formato (formatos abiertos). En este sentido las legislaturas estatales debieron realizar los ajustes pertinentes a las leyes locales de transparencia, sobre la base de no poder colocarse por debajo de los estándares marcado por la LGTAIP.

El proceso de homologación-armonización de la LGTAIP buscó que los sujetos obligados establecieran las mismas obligaciones de transparencia

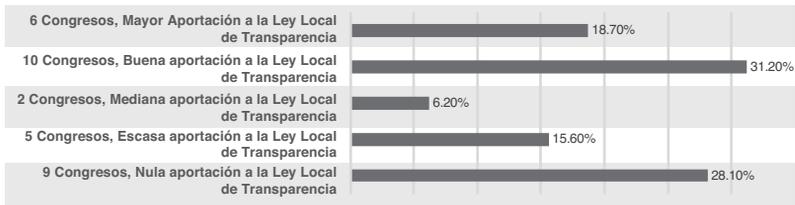
marcadas en los Artículos 70 y 71 de dicha ley, esto es, mantener los mismos estándares de información disponible al público en general. Pero también era la oportunidad para que los Congresos locales “fueran más allá” de lo establecido en la LGTAIP y contribuyeran a engrosar los márgenes a favor de la transparencia. Esto es, era una oportunidad para incentivar la transparencia proactiva.

Esto significa que hubo algunos Congresos estatales estados que aboraron más responsabilidades de información a los municipios, mientras que otras entidades no hicieron mayor aporte a lo señalado en los Artículos 70 y 71 de la LGTAIP. Lo anterior abre diversas rutas de trabajo para los interesados y especialistas que analizan el ámbito municipal. Este apartado advierte sobre las obligaciones que las leyes locales de transparencia marcaron, más allá de las 57 obligaciones señaladas en los artículos arriba citados de la LGTAIP. De manera particular el objetivo es precisar las obligaciones extras que los Congresos locales aportaron a favor de la transparencia con respecto al Artículo 71⁸³ de la LGTAIP.

A continuación se expone un comparativo de las obligaciones que en cada una de las 32 leyes locales se establecieron para los municipios una vez concluido el proceso de armonización-homologación. En términos generales este ejercicio advierte cómo el proceso de homologación de las obligaciones de transparencia en el ámbito municipal tuvo un resultado dispar cuantitativa y cualitativamente respecto de las obligaciones para cada entidad de la república.

Figura 4.

Porcentaje de Congresos que aportaron a la Ley Local de Transparencia



Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados de las 32 Legislaciones derivadas de la homologación de la LGTAIP.

⁸³ La LGTAIP especifica en su artículo 71 Fracción I las siguientes obligaciones para los municipios: a) Plan de desarrollo municipal; b) el presupuesto de egresos y su fórmula de distribución de recursos; Expropiaciones decretadas y ejecutadas así como la causa de utilidad pública; f) ordenamiento territorial o ecológico; tipos y uso de suelo; licencias de uso y construcción; f) disposiciones administrativas; Fracción II a) contenido de las gacetas municipales; b) actas de las sesiones de cabildo; control de asistencia; sesiones y sentido de las votaciones.

a) Estados con un nulo aporte: Aguascalientes; Guanajuato, Puebla, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, Morelos, Yucatán y Zacatecas.

Del total de 32 leyes locales de transparencia, en 9 de ellas no se establecieron obligaciones extras a las establecidas en el Artículo 71 de la LGTAIP. Estas entidades son: Aguascalientes; Guanajuato, Puebla, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, Morelos, Yucatán y Zacatecas. Sus leyes de transparencia es una copia de lo señalado en la LGTAIP, un “corte y pega” del Artículo 71. Caso especial es Yucatán donde en el Artículo 72 de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública refiere a las obligaciones de los sujetos obligados de acuerdo a lo establecido a los Artículo 70 y 71 de la LGTAIP, es decir, ni siquiera se hacen explícitas en la propia ley dichas obligaciones. El Congreso local no se tomó siquiera la molestia de transcribir las obligaciones.

b) Estados con escaso aporte: Tamaulipas, Tlaxcala, Chihuahua, Durango, Michoacán

En el caso de Tamaulipas⁸⁴ señala como información adicional: el orden del día de las reuniones de cabildo con veinticuatro horas de anticipación; la cuenta pública del Ayuntamiento el día hábil siguiente a su presentación ante el Congreso del Estado para su fiscalización. Asimismo, señala que deberá permanecer disponible en internet la información correspondiente de los últimos seis ejercicios fiscales. Para Tlaxcala⁸⁵ se advierte que los municipios exponer: Estadísticas e índices delictivos, así como los indicadores de la procuración de justicia; en materia de averiguaciones previas: estadísticas sobre el número de averiguaciones previas que fueron desestimadas, en cuántas se ejerció acción penal, en cuántas se decretó el no ejercicio u opinión fundada y cuántas se archivaron, además de las estadísticas relacionadas con el número de órdenes de aprehensión, presentación y cateo, las cantidades recibidas por concepto de multas y el destino al que se aplicaron.

Respecto a Chihuahua⁸⁶ se señala que los municipios deberán transparentar: Estadísticas e indicadores de las faltas al Bando de Policía y Buen Go-

⁸⁴ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Tamaulipas <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Legislacion/ListadoLegislacionVigente.asp?IdTipoArchivo=1>

⁸⁵ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Tlaxcala <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L003.pdf>

⁸⁶ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Chihuahua <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyesWord/1063.doc>

bierno; las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; empréstitos, deudas contraídas, así como la enajenación de bienes.

Para el caso del estado de Durango⁸⁷ los municipios que cuenten con población indígena asentada de manera permanente o temporal, deberán implementar los mecanismos para que la información esté disponible en las lenguas indígenas correspondientes, utilizando los medios idóneos que permitan su comunicación en forma comprensible para todos.

En el caso de Michoacán⁸⁸ los gobiernos municipales, deberán poner a disposición del público y actualizar la información sobre el origen y aplicación de los recursos de cada una de sus dependencias y entidades; la glosa del informe que presenta al Congreso, por unidad programática presupuestal, en que se indique el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Integral.

c) Estados con un mediano aporte: Tabasco, Chiapas

En el caso de Tabasco⁸⁹ los ayuntamientos deberán informar adicionalmente: los programas operativos anuales sectoriales, desglosado por partida, monto, obra y comunidades y las modificaciones que a los mismos se propongan; los reglamentos o disposiciones de carácter general o particular en materia municipal; los datos referentes al servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público; los programas de limpia, recolección, traslado y tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines y su equipamiento; la creación y administración de sus reservas acuíferas, territoriales y ecológicas; la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo municipal; las participaciones federales y todos los recursos que integran su

⁸⁷ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Durango <http://congresodurango.gob.mx/trabajo-legislativo/legislacion-estatal/>

⁸⁸ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Michoacán http://transparencia.congreso-mich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_TRANSPARENCIA_ACCESO_INFORMACION_15-06-16.pdf

⁸⁹ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Tabasco <http://a245249236eda49dcbd9-4febb582370306e21521643c4f578978.r92.cf1.rackcdn.com/2015/Nueva%20Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica%20del%20Estado%20de%20Tabasco.pdf>

Hacienda; el catálogo de localidades y la metodología empleada para su conformación; las cuotas y tarifas aplicables, impuestos, derechos, contribuciones de mejora, así como las tablas de valores unitarios de suelos y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

En el caso de Chiapas⁹⁰, señala que los ayuntamientos o concejos municipales del Estado, también deberán poner a disposición del público las cuotas o tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como los valores unitarios de suelo y construcciones; los anteproyectos de reglamentos, bandos municipales u otras disposiciones administrativas de carácter general, con por lo menos treinta días naturales de anticipación a la fecha de su discusión en el cabildo, salvo que su publicación pueda comprometer seriamente los efectos que se pretendan lograr o que se trate de situaciones de emergencia y la información adicional que deba publicarse conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal.

d) Estados con un buen aporte: Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz, Estado de México, Nuevo León, Baja California, Baja California Sur, Campeche

En el caso de Nayarit⁹¹ los municipios deben presentar el avance de las acciones realizadas para recuperar el presupuesto sostenible de recursos disponibles, el análisis de conveniencia para llevar a cabo el proyecto a través de un esquema de Asociación Público-Privada, en comparación con un mecanismo de obra pública tradicional y un análisis de transferencia de riesgos al sector privado; asimismo, la evaluación del análisis socioeconómico de los programas o proyectos de inversión cuyo monto rebase el equivalente a 10 millones de Unidades de Inversión; la información relativa a la materia de subsidios, identificando la población objetivo, el propósito o destino principal y la temporalidad de su otorgamiento.

En Oaxaca⁹² los municipios deberán poner a disposición del público el catálogo de falta o infracciones que contengan los ordenamientos municipales, con las sanciones a que se pueden hacer acreedores quienes incurran

⁹⁰ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Chiapas http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0084.pdf?v=NQ

⁹¹ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Nayarit http://www.congresonayarit.mx/media/2865/transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_del_estado_de_nayarit_ley.pdf

⁹² Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Oaxaca http://iaipoaxaca.org.mx/site/descargas/transparencia/ii/marco_normativo_estatal/LTAIP_Oaxaca.pdf

en el supuesto, el monto mínimo y máximo de las multas que pudieran ser aplicadas en su caso. Las cantidades recabadas por concepto de multas, el uso o aplicación que se les den; los indicadores de gestión de los servicios públicos que presten; el calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar; la información que muestre el estado que guarda su situación patrimonial, incluyendo la relación de los bienes muebles e inmuebles y los inventarios relacionados con altas y bajas en el patrimonio del municipio; los empréstitos, deudas contraídas a corto, mediano y largo plazo, la enajenación de bienes; un reporte trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y estatales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y, en su caso, el monto del gasto asignado por el propio municipio; las iniciativas de reglamentos; las iniciativas de reglamentos o disposiciones de carácter general o particular en materia municipal; rutas establecidas en planos y tarifas de transporte público en la página oficial y en lugares públicos visibles, y el atlas municipal de riesgos.

En el caso de Quintana Roo⁹³ los municipios deberán poner a disposición del público las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, incluyendo las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; el calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar; estadísticas de desempeño de los cuerpos policiales y programas de prevención del delito; la información detallada que contengan los programas de medio ambiente estatal y municipal, documentos relativos a la protección, preservación, aprovechamiento y restauración de los sistemas naturales de la entidad; inventarios de especies vegetales y animales nativos; administración y supervisión de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable en los Municipios del Estado, que sean objeto de convenio o acuerdo con la federación; clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje según la regulación vigente; mecanismos de turismo accesible que garanticen las oportunidades de uso y disfrute de instalaciones y espacios turísticos a personas con discapacidad y programas de prevención y atención de emergencias y desastres, de la gestión integral de riesgos conforme a los lineamientos de políticas de protección civil, así como el atlas estatal de riesgos.

En Sinaloa⁹⁴ los municipios deberán poner a disposición del público las solicitudes de evaluación de impacto ambiental y los resolutive emitidos por la autoridad; las opiniones técnicas en materia de impacto ambiental;

⁹³ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Quintana Roo. <http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley153/L1410160503398.pdf>

⁹⁴ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Nayarit http://www.congresonayarit.mx/media/2865/transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_del_estado_de_nayarit_ley.pdf

los resultados de estudios de calidad del aire por Municipio; información relativa a la inversión concurrente en materia energética e infraestructura de obra pública en la que participen con los sujetos obligados de la federación; las aportaciones en dinero o en especie que reciban de las diversas personas físicas o morales, nacionales o internacionales, a través de los centros de acopio o en las instituciones de crédito, para ayudar en comunidades en emergencia o desastre.

Adicionalmente, la integración y conformación política del Cabildo, así como el día y hora de sus sesiones ordinarias; la integración de las comisiones de regidores al interior del Cabildo; estadísticas e indicadores del desempeño de los cuerpos de policía y gobierno; los contratos de concesión de servicios públicos suscritos con particulares; la información que verse sobre la enajenación de bienes muebles e inmuebles del dominio público o privado; las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, incluyendo las tablas de valores unitarios de suelos y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones de la propiedad inmobiliaria; los indicadores de los servicios públicos que presten; el calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar; y el atlas municipal de riesgos.

En el caso de Veracruz⁹⁵ los municipios deben presentar a la ciudadanía los objetivos, metas y acciones contenidas en sus programas; estadísticas e indicadores del desempeño de los cuerpos de policía municipal, salvo en el caso de que se celebre convenio con el Estado para que éste se haga cargo en forma temporal de dicho servicio público; las cantidades recibidas por concepto de multas, así como el uso o aplicación que se les dé; el calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas, a realizar; y el calendario con horarios, número de unidad y teléfonos de servicio de recolección de basura.

En relación con los cuerpos de policía preventiva, tanto estatales como municipales, los mecanismos de supervisión policial y los medios para informarse con un reporte de supervisión; los criterios y un informe anual de evaluación del desempeño policial; los protocolos de uso de la fuerza, incidentes reportados de oficio, incluyendo uso de armas letales y no letales; los lugares y medios de acceso para presentar quejas y el formato para ellas, así como el plazo para su interposición; número, características y frecuencia de quejas sobre incidentes de uso de la fuerza, en los órganos internos de la policía, la disciplina administrativa, la justicia penal y la

⁹⁵ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Veracruz <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/TRANSPARENCIA290916.pdf>

revisión de las comisiones de derechos humanos, así como las medidas adoptadas al respecto; el plan de seguridad pública, incluyendo diagnóstico, objetivos, líneas de acción e informe anual de evaluación de instrumentación; las convocatorias, plazos, requisitos, formatos para presentar postulaciones, exámenes y resultados de los concursos de selección, así como los programas y resultados de la capacitación inicial; el programa de capacitación permanente; las convocatorias de ascensos, criterios, procesos de decisión y criterios de separación del cargo; y en su caso, la Gaceta Oficial que contenga el Decreto por el cual el Gobierno del Estado asume el mando funcional y operativo de los servicios públicos de seguridad pública y policía preventiva del municipio.

Para el caso del Estado de México⁹⁶ el Poder Ejecutivo municipal deberán poner a disposición del público los requisitos para ser Oficial del Registro Civil; los resultados de los exámenes de aptitud, de las investigaciones e inspecciones que realice a las oficialías del Registro Civil; listado de las oficialías del Registro Civil en la Entidad, incluyendo su domicilio, currículum y antigüedad en el desempeño de sus funciones; y estadísticas de los trámites que realice. Por conducto de la autoridad educativa de la Entidad: El calendario del ciclo escolar; directorio de escuelas públicas incorporadas al Sistema Educativo Estatal; la lista de útiles escolares básicos por nivel educativo; el Directorio de bibliotecas públicas incluyendo horarios, el domicilio, teléfonos, correo electrónico, requisitos de consulta, reglamento y sitio electrónico, en su caso. En materia de protección civil el atlas estatal de riesgos, por municipio; y la información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas implementadas por el Poder Ejecutivo. Adicionalmente las Participaciones y Aportaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal; y los recursos federales establecidos en el Título Segundo del Presupuesto de Egresos de la Federación en sus conceptos de Subsidios federales y Recursos del Ramo 23.

En el caso de Nuevo León⁹⁷ los municipios, deberán poner a disposición del público la información sobre lo relativo a la ejecución de una obra pública, en un lugar visible en el sitio de ejecución de la obra e impresa en una superficie no menor a 2 metros de altura por 3 metros de ancho: a) Nombre del proyecto; b) Monto total de la inversión y origen de los recursos; c) Descripción cuantitativa de la obra; d) Fecha de inicio de la obra; e) Fecha de

⁹⁶ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de México <http://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/LeyDeTransparenciaAccesoALaInformacionPublicaDelEstadoDeMexicoYMunicipios.pdf>

⁹⁷ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Nuevo León <http://www.ctainl.org.mx/descargas/LTAINL.pdf>

terminación de la obra; f) Nombre de la persona a quien se adjudicó la obra; g) Modo de contratación; h) Personas que participaron en la licitación; i) Responsable de la ejecución de la obra por parte de la persona adjudicada y sus datos de contacto; y j) Responsable de la ejecución de la obra por parte del sujeto obligado y sus datos de contacto. La información relativa a la Glosa de Gobierno.

Además los municipios deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: Las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, incluyendo las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; la conformación de las Comisiones de los integrantes del Cabildo, así como los registros de asistencia de sus integrantes a las sesiones de trabajo de las mismas y del Ayuntamiento.

Asimismo señala que los municipios con población menor a 70,000 habitantes cumplirán con las obligaciones de transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias. Lo anterior, sin perjuicio de que dichos municipios continuarán cumpliendo con las obligaciones de información a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las disposiciones que emanan de ésta, en los plazos, términos y condiciones previstas en dicha ley y en las disposiciones referidas.

En el caso de Baja California⁹⁸ los municipios deben presentar no sólo el Plan Municipal de Desarrollo, sino los planes y programas operativos anuales que se deriven de éste y de la Ley de Planeación para el Estado de Baja California; no sólo el Presupuesto de Egresos Municipal sino también de las entidades paramunicipales, así como las fórmulas de distribución de los recursos otorgados; los ingresos por concepto de participaciones federales y estatales; así como por la recaudación fiscal que se integre a la hacienda pública, incluyendo la de entidades paramunicipales; el inventario de sus bienes inmuebles, el cual deberá incluir fotografía de los mismos; las iniciativas de reglamentos o acuerdos, así como el estado que guardan; la iniciativa de Ley de ingreso, así como la aprobada; resultados de estudios o programas que sustenten políticas públicas, reglamentos o bandos de aplicación municipal; los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo el o los contratos celebrados; los estudios de impacto urbano y ambiental.

⁹⁸ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Baja California http://www.congresobc.gob.mx/w22/index_legislacion.html

En el caso de Baja California Sur⁹⁹ los ayuntamientos deberán poner a disposición del público las solicitudes de evaluación de impacto ambiental y los resolutivos emitidos por la autoridad; las opiniones técnicas en materia de impacto ambiental emitidas en evaluaciones realizadas por las autoridades competentes; las factibilidades de uso de suelo emitidas; los resultados de estudios de calidad del aire por municipio; el programa de ordenamiento territorial estatal; el listado de personas físicas y morales registrados como microgeneradores de residuos peligrosos.

Adicionalmente, los usos de suelo a través de mapas y planos georreferenciados; resultados de estudios o programas que sustenten políticas públicas, un listado con el nombre de las personas físicas o morales y la ubicación del predio que cuenten con constancia de uso de suelo o licencia de funcionamiento donde se desarrollen actividades del sector energético y de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo el o los contratos celebrados; asignaciones de agua autorizadas por la Comisión Nacional del Agua al Organismo Operador de Agua Potable y Alcantarillado; actas de reuniones del Consejo Consultivo del Organismo Operador de Agua Potable y Alcantarillado; Atlas de riesgo en formato digital; el resultado de la revisión y fiscalización de las Cuentas públicas del organismo operador de agua potable, alcantarillado y saneamiento; programas de ordenamiento ecológico municipal decretados y bitácora ambiental; versión ejecutiva de los programas de desarrollo urbano municipal vigentes, incluyendo tablas de compatibilidades de uso de suelo y mapas; listado de congruencias de uso de suelo aprobadas para la obtención de concesiones de zona federal marítimo terrestre; listado con el nombre de las personas físicas o morales registrados como microgeneradores de residuos peligrosos y biológico-infecciosos y listado de licencias de construcción autorizadas y directores responsables de obra.

En el caso del estado de Campeche¹⁰⁰ los municipios deberán poner a disposición del público las cantidades recibidas por concepto de impuestos, multas e ingresos por derechos y aprovechamientos municipales, así como en su caso el uso o aplicación que se le da; las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores

⁹⁹ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Baja California Sur <http://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes>

¹⁰⁰ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Campeche. http://legislacion.congreso-cam.gob.mx/images/legislacion/leyes/pdf/ley_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_del_estado_de_campeche.pdf

unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; respecto al ejercicio del presupuesto: un reporte trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y estatales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y, en su caso, el monto del gasto asignado por el propio municipio; las concesiones, licencias, permiso o autorizaciones, otorgadas para la prestación de servicios públicos, así como el aprovechamiento o explotación de bienes públicos, especificando el nombre o razón social del titular, el concepto y los objetivos de los mismos, el fundamento legal y el tiempo de vigencia; el atlas municipal de riesgos.

e) Estados con mayor aporte: Colima, Coahuila, Jalisco, SLP, Sonora, Ciudad de México

En el caso del estado de Colima¹⁰¹ los ayuntamientos de la entidad deberán hacer pública en internet la transmisión de las sesiones de cabildo en vivo a través de su página oficial, almacenando en la misma, las videograbaciones que se susciten de la sesión para que puedan ser consultadas por los interesados; el listado de las licencias de uso y construcción otorgadas; el presupuesto de egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados; las cantidades recibidas por concepto de multas, vinculándolas con los ámbitos o materias de donde emanan y el uso o aplicación que se les da; el estado que guarda su situación patrimonial, incluyendo la relación de los bienes muebles e inmuebles que sean de su propiedad o dominio, con los inventarios relacionados con altas y bajas en el patrimonio del municipio; la información inherente a todo programa para la entrega de becas, apoyos, subsidios, subvenciones, incluyendo los requisitos, trámites y formatos necesarios para tener acceso a los mismos, así como información de las instancias a las que debe acudir para obtener sus beneficios; los empréstitos y deudas que contraigan, así como los bienes que enajenen, en cualquier concepto; y los anteproyectos de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general con anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a la consideración del Cabildo, salvo que su publicación pueda comprometer seriamente los efectos que se pretenda lograr o que se trate de situaciones de emergencia.

En Coahuila¹⁰² los municipios, deberán publicar información sobre estadística de los cuerpos de seguridad del municipio, incluyendo: estado de

¹⁰¹ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Colima http://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php/c_biblioteca/constitucion

¹⁰² Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Coahuila http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538

fuerza, resultado de certificación, programa de contratación, indicador de desempeño, y relación con los estudios internacionales; relación de programas de combate a la delincuencia; informe sobre el sistema pensionario y de servicio médico que sirva a sus trabajadores; el catálogo de falta o infracciones que contengan los ordenamientos municipales, con las sanciones a que se pueden hacer acreedores quienes incurran en el supuesto, así como el monto mínimo y máximo de las multas que pudieran ser aplicadas en su caso. Las cantidades recabadas por concepto de multas, así como, en su caso, el uso o aplicación que se les da; las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; los indicadores de gestión de los servicios públicos que presten; el calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar; no sólo las actas de sesiones de cabildo sino de las comisiones municipales; la información que muestre el estado que guarda su situación patrimonial, incluyendo la relación de los bienes muebles e inmuebles y los inventarios relacionados con altas y bajas en el patrimonio del municipio; los empréstitos, deudas contraídas a corto, mediano y largo plazo, así como la enajenación de bienes; respecto al ejercicio del presupuesto: un reporte trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y estatales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron, el monto del gasto asignado por el propio municipio; nombre de los integrantes de la Comisión de Transparencia; las iniciativas de ley, decretos, reglamentos o disposiciones de carácter general o particular en materia municipal; los usos de suelo a través de mapas y planos georreferenciados que permitan conocer de manera rápida y sencilla el tipo de uso de suelo con que cuenta cada predio; rutas establecidas en planos y tarifas de transporte público en la página oficial y en lugares públicos visibles; calendario con horarios, número de unidad y teléfonos de servicio de recolección de basura; listados de personas a quien se les aplicó multa o infracción; listado de personas que adeudan un crédito fiscal; listado con el nombre de las personas físicas o morales y la ubicación del predio que cuenten con constancia de uso de suelo o licencia de funcionamiento donde se desarrollen actividades del sector energético y de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; el atlas municipal de riesgos.

En el caso de Jalisco¹⁰³ los ayuntamientos deberán exponer adicionalmente: la integración del ayuntamiento, las comisiones edilicias y demás órganos que establezca su organigrama; los bandos de policía y gobierno, reglamentos; las iniciativas presentadas y las exposiciones de motivos de

¹⁰³ Vinculo a la legislación correspondiente al Estado de Jalisco <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

los reglamentos vigentes en el municipio; los instrumentos de planeación del desarrollo del municipio y sus modificaciones, de cuando menos los últimos tres años; los reglamentos internos, manuales y programas operativos anuales de toda dependencia o entidad pública municipal vigentes y de cuando menos los tres años anteriores; los programas de trabajo de las comisiones edilicias; el orden del día de las sesiones del ayuntamiento, de las comisiones edilicias y de los Consejos Ciudadanos Municipales, con excepción de las reservadas; el libro de actas de las sesiones del ayuntamiento, las actas de las comisiones edilicias, así como las actas de los Consejos Ciudadanos Municipales; la información de los registros públicos que opere, sin afectar la información confidencial contenida; los recursos materiales, humanos y financieros asignados a cada dependencia y entidad de la administración pública municipal, detallando los correspondientes a cada unidad administrativa al interior de las mismas; los convenios y contratos celebrados para la realización de obra pública; los convenios de coordinación o asociación municipal; los convenios para la prestación de servicios públicos coordinados o concesionados; el registro de los consejos consultivos ciudadanos, con indicación de la fecha de su creación, funciones que realizan, así como nombre y cargo de los integrantes; el registro de las asociaciones de vecinos en el municipio, con indicación de la fecha de creación, nombre de las mismas, delimitación territorial que representan y datos generales de los miembros de sus directivas, así como de las uniones o federaciones en que se agrupan; el registro público de bienes del patrimonio municipal; relación del personal y los inventarios de bienes afectos a cada uno de los servicios públicos municipales, con excepción del servicio de seguridad pública y policía preventiva; la integración, las actas de las reuniones y los acuerdos del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano; las autorizaciones de nuevos fraccionamientos y los cambios de uso de suelo junto con las consultas públicas realizadas con los colonos y la integración del expediente respectivo, en los términos del Código Urbano para el Estado de Jalisco; los indicadores de evaluación del desempeño; los ingresos municipales por concepto de participaciones federales y estatales, así como por ingresos propios, que integre a la hacienda pública, y la que establezca el Reglamento Interno de Información Pública del Municipio correspondiente.

En el caso de San Luis Potosí¹⁰⁴ los municipios, deberán poner a disposición del público: la información relativa al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, especificando cada uno de los destinos señalados para dicho Fondo en la Ley de Coordinación Fiscal. La información relativa a los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, inclu-

¹⁰⁴ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de San Luis Potosí http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2016/11/Ley_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informacion_Publica_06_Oct_2016.pdf

yendo lo siguiente: La información sobre el ejercicio, destino y cumplimiento de los indicadores de desempeño de los programas beneficiados con los recursos de los fondos; las disponibilidades financieras con que cuenten de los recursos de los fondos, correspondientes a otros ejercicios fiscales; el presupuesto comprometido, devengado y pagado correspondiente al ejercicio fiscal. La información sobre el destino de los recursos deberá estar claramente asociada con los objetivos de las estrategias definidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública; las fórmulas de distribución de los recursos otorgados. En materia de población: El número de centros penitenciarios o centros de tratamiento para adolescentes, indicando su capacidad instalada, así como su ubicación y la función de los espacios físicos de infraestructura con los que cuentan; la estadística de los grupos de protección a migrantes, por acciones de atención. En materia de seguridad pública y procuración de justicia: Siempre que no se trate de asuntos de seguridad nacional o pública, y exclusivamente para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente; la estadística de los procesos de control de confianza desagregada por entidad municipal e institución; la incidencia delictiva fuero Común, desagregado por tipo de delito, así como el número de víctimas desagregado por género y rango de edad para los delitos de homicidio, secuestro y extorsión. En materia de política interior: El listado de asuntos de atención a grupos vulnerables que contenga género, rango de edad, tipo de apoyo y, en su caso, monto. En materia del medio ambiente y recursos naturales: El listado de áreas naturales protegidas, que contenga categoría, superficie, región y municipios que las comprenden; el listado de especies potosinas en riesgo, por grupo taxonómico; el listado de vegetación natural, por municipio, por ecosistema y por superficie; el listado estimado de residuos, por tipo, por volumen, por municipio y por año; la disponibilidad media anual de aguas superficiales y subterráneas por región hidrológica; el inventario estatal de plantas municipales de potabilización y tratamiento de aguas residuales; e listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización; los tipos de vegetación forestal y de suelos, su localización, formaciones y clases, con tendencias y proyecciones que permitan clasificar y delimitar el estado actual de la deforestación y degradación, así como las zonas de conservación, protección, restauración y producción forestal, en relación con las cuencas hidrológicas forestales, las regiones ecológicas, las áreas forestales permanentes y las áreas naturales protegidas; la dinámica de cambio de la vegetación forestal del estado, que

permita conocer y evaluar las tasas de deforestación y las tasas de degradación y disturbio, registrando sus causas principales; los criterios e indicadores de sustentabilidad, deforestación y degradación de los ecosistemas forestales; el listado de plantaciones comerciales forestales, que contenga su ubicación, superficie, tipo de especie forestal, nivel de producción y su estatus; las manifestaciones y resoluciones en materia de impacto ambiental; Información estadística sobre los árboles históricos y notables del estado; información estadística sobre infracciones, identificando la causa que haya motivado la infracción, el precepto legal infringido y la descripción de la infracción; el índice de participación ciudadana, que contenga la categoría, ponderación, unidad de medida y año.

En materia de economía: La lista de los aranceles vigentes que contenga la fracción arancelaria, la descripción, la tasa base, la categoría y, en su caso, el instrumento al que atiende. En materia de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación: El listado de apoyos otorgados en materia de agricultura, ganadería, pesca o alimentación, que contenga municipio, población o localidad, descripción o monto del apoyo, y el número de beneficiarios distinguidos por género; el listado de ingenios azucareros, que contenga producción, costo anual y municipios; el listado de activos y unidades económicas de pesca y acuacultura, que contenga municipio, embarcaciones, granjas, laboratorios y tipo de actividad.; el listado de agro negocios, empresas rurales y productores que reciben incentivos de riesgo compartido, que contenga objetivo y tipo de incentivo. En materia de comunicaciones y transportes: Información estadística sobre las concesiones otorgadas desagregadas por tipo; la incidencia de accidentes de vehículos del servicio público denominados taxis, desagregado por fecha, hora local, matrícula, tipo, marca, modelo, servicio destinado, operador, lugar del accidente, municipio, tipo de lesión de la tripulación y pasajeros, daños al vehículo y causas probables; a incidencia de accidentes de vehículos de Transporte Urbano concesionado del servicio público, desagregado por fecha, hora local, matrícula, tipo, marca, modelo, servicio destinado, ruta, operador, lugar del accidente, municipio, tipo de lesión de la tripulación y pasajeros, daños al vehículo y causas probables; el listado de regiones carreteras del Estado que contemple la zona, el tipo de red carretera, el tramo carretero y los puentes. En materia del sector educación y cultura: El Catálogo de los Centros de Trabajo de carácter educativo en la educación básica, media superior, superior, especial, inicial y formación para el trabajo, incluyendo la información relativa a su situación geográfica, tipo de servicio que proporciona y estatus de operación; el listado del personal que presta sus servicios en los sistemas de educación pública básica, tecnológica y de adultos, cuyas remuneraciones se cubren con cargo a recursos públicos estatales; el padrón de beneficiarios de las becas, así como los procedi-

mientos y requisitos para obtenerlas, desagregado por nombre, tipo, fecha de inicio y término de la beca, área del conocimiento, así como el monto otorgado; el catálogo de museos, que contenga el nombre, el municipio, ubicación, horarios, temática tratada, servicios disponibles y cuota de acceso. En materia de salud: El listado de los institutos o centros de salud, desagregados por nombre, especialidad, dirección y teléfono; el listado de las instituciones de beneficencia privada, que tengan por objeto la asistencia pública, desagregada por nombre, ubicación, datos de contacto y tipo.

En materia del trabajo y previsión social: El nombre y objeto de las asociaciones obreras y patronales de jurisdicción estatal y municipal registradas; el número de trabajadores estatales asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en Sistema de Pensiones del Estado, u organismos similares, desagregado por mes, por actividad económica, municipio, permanentes y eventuales; y respecto de estos últimos, distinguidos por urbanos y de campo; el número de personas beneficiadas por las actividades de capacitación, promoción al empleo, colocación de trabajadores y vinculación laboral del Servicio Estatal de Empleo, por año, municipio, oficio o profesión, género, rango de edad, ramo o industria y mecanismo de vinculación. En materia de turismo: Información estadística sobre las actividades económicas vinculadas al turismo, como número de visitantes internacionales, nacionales, flujos aéreos, flujos carreteros; Información correspondiente a destinos turísticos por municipio, con estadísticas sobre actividades turísticas. Información estadística sobre ocupación hotelera; el listado de prestadores de servicios turísticos, desagregado por municipio.

En el caso de Sonora¹⁰⁵ los Ayuntamientos deberán poner a disposición del público: Las estadísticas e indicadores de gestión en materia de seguridad pública, tránsito y gobierno municipal; las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; los empréstitos, deudas contraídas, así como la enajenación de bienes inmuebles y vehículos; los ingresos por concepto de participaciones y aportaciones federales y estatales; así como por la recaudación que se integre a la hacienda pública municipal; los indicadores de gestión de los servicios públicos que presten los Ayuntamientos; el calendario de actividades culturales, deportivas o recreativas a realizar; los programas de exenciones o condonaciones de impuestos municipales o regímenes especiales en materia tributaria local, así como los requisitos establecidos para la obtención de los mismos; la información que muestre el estado que guarda su situación patrimonial, incluyendo la

¹⁰⁵ Vínculo a la legislación correspondiente al Estado de Sonora http://www.congresosonora.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_472.pdf

relación de los bienes muebles e inmuebles y los inventarios relacionados con altas y bajas en el patrimonio del municipio; los proyectos de reglamentos, bandos municipales u otras disposiciones administrativas de carácter general que se sometan a consideración del Ayuntamiento, así como el estado que guardan; estadística de los cuerpos de seguridad del municipio, incluyendo: estado de fuerza, resultado de certificación, programa de contratación e indicadores de desempeño; las iniciativas de ley, decretos, reglamentos o disposiciones de carácter general o particular en materia municipal; los usos de suelo a través de mapas y planos georreferenciados que permitan conocer de manera rápida y sencilla el tipo de uso de suelo con que cuenta cada predio, calendario con horarios, número de unidad y teléfonos de servicio de recolección de basura; el atlas municipal de riesgos en versión digital; un listado con el nombre de personas físicas o morales y la ubicación del predio que cuenten con constancia de uso de suelo o licencia de funcionamiento donde se desarrollen actividades del sector energético y de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; actas de reuniones del Consejo Consultivo del organismo operador de agua potable y alcantarillado; cuentas públicas del organismo operador de agua potable, alcantarillado y saneamiento; programas de ordenamiento ecológico municipal decretados y bitácora ambiental; Listado de congruencias de uso de suelo aprobadas para la obtención de concesiones de Zona Federal Marítimo Terrestre; listado con el nombre de las personas físicas o morales registrados como micro generadores de residuos peligrosos y biológico-infecciosos; listado de licencias de construcción autorizadas y directores responsables de obra; las asignaciones de agua autorizadas por la Comisión Nacional del Agua al organismo operador de agua potable y alcantarillado; los estudios que se realicen sobre la calidad del agua destinada al servicio de agua potable en el municipio y los mantos acuíferos, así como los resultados obtenidos de los mismos; y los resultados de estudios de calidad del aire por municipio.

Finalmente en el caso de la Ciudad de México CDMX¹⁰⁶ los órganos político-administrativos, Alcaldías o Demarcaciones Territoriales deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, la información respecto a: Los indicadores oficiales de los servicios públicos que presten; el calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar; así como el presupuesto y acciones para la rehabilitación y mantenimiento de su infraestructura; relación de los integrantes de los comités y subcomités establecidos por la normatividad vigente, actas de las sesiones y sus acuerdos. Sobre el ejercicio del

¹⁰⁶ Vínculo a la legislación correspondiente de CDMX <http://www.aldf.gob.mx/archivo-cf208a5520aee873ce03cf707c7982d0.pdf>

presupuesto deberá publicarse el calendario trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y locales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y, en su caso, el monto del gasto asignado. En materia presupuestal, el desglose del origen y destino de los recursos asignados, precisando las cantidades correspondientes a su origen, ya sea federal o local, y señalando en su caso, el desglose de la cantidad que se destinará a programas de fortalecimiento de los Órganos Políticos Administrativos, Alcaldías o Demarcaciones Territoriales. En el caso de la información sobre programas de ayudas o subsidios, se deberá considerar toda aquella información sobre los programas sociales, sus montos y padrón de beneficiarios; los Programas de Desarrollo Delegacionales, o su equivalente, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero, para cada una de las metas. Sobre los indicadores de gestión se deberá difundir, además, el método de evaluación con una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados para su cumplimiento; a información desagregada sobre el presupuesto que destinaran al rubro de mercados, así como el padrón de locatarios, nombre y ubicación de los mercados públicos en su demarcación territorial. La Autoridad de las Demarcaciones Territoriales deberá publicar y difundir a través de medios impresos o electrónicos información vigente y actualizada del gasto realizado por concepto de pago de asesorías; publicar domicilio, número telefónico y nombre del responsable del Centro de Servicios y Atención Ciudadana o su equivalente; la publicación del padrón de contralores ciudadanos que participan en los distintos comités de la administración pública de la delegación; la publicación de los montos asignados, desglose y avance trimestral del Presupuesto Participativo; y calendario con horarios, número de unidad y teléfonos de servicio de recolección de basura; los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y las certificaciones actualizadas de uso del suelo que se hayan expedido, procurando su georeferenciación o imagen; el padrón actualizado de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y las licencias y autorizaciones otorgadas para el funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables; el Programa de Seguridad Pública de la demarcación; los proyectos productivos, que en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes; los avisos de obra dentro de su jurisdicción; las autorizaciones de los números oficiales y alineamientos; los permisos para el uso de la vía pública; los programas y acciones de apoyo que incentiven de la equidad de género en los diversos ámbitos del desarrollo; los programas y acciones relacionados con la preservación del equilibrio ecológico; la adquisición de reservas territoriales en su caso; y la protección

al ambiente, en su ámbito de competencia; calendario de audiencias públicas y de recorridos del titular del órgano político administrativo, alcaldía o demarcación territorial; y el informe de labores presentado ante el Consejo Ciudadano Delegacional.

La agenda de transparencia en el ámbito local

Tras la revisión de las obligaciones de transparencia asentadas en los marcos regulatorios de las 32 entidades del país puede observarse la heterogeneidad y diversidad que sigue presentando la realidad municipal. 9 de las 32 entidades no presentan aporte alguno en materia de obligaciones de transparencia, sin embargo 23 resto de entidades sí presentan aportes y 6 de ellos tiene una aportación relevante, mientras que en total son 16 estados donde se presentan buena cantidad de aportaciones. Esto implica un reto pero además una enorme posibilidad para realizar cruces de experiencia, información e innovaciones que fortalezcan las acciones a favor de la transparencia. Lo anterior no elimina la posibilidad de convertirse en otro proceso de simulación gubernamental donde las autoridades y servidores públicos no asuman sus obligaciones. Lo anterior considerando las dificultades de la implementación, vinculadas a fallos de interpretación en el proceso de homologación de las Leyes Locales, en algunos casos la implementación de las obligaciones se ha vuelto una tarea titánica no solo por la dificultad que implica de facto el formato oficial de obligaciones a ello también se suman factores como la falta de asesoría y seguimiento, así como también la pobre interpretación de criterios incluidos en los formatos, entre otros.

Figura 5.

Congresos clasificados por aportación la Ley Local de Transparencia

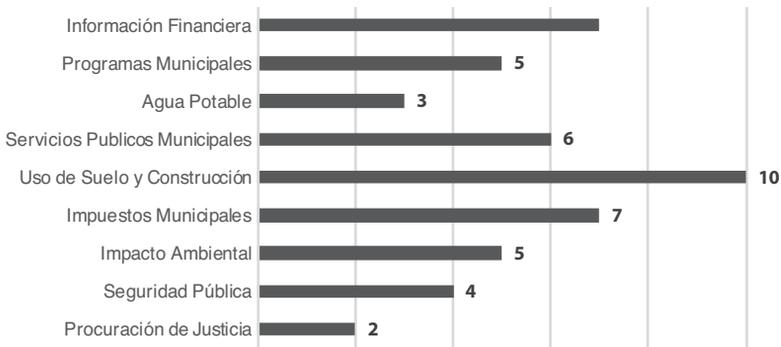
NULLA APORTACIÓN LEGISLATIVA	Aguascalientes	ESCASA APORTACIÓN LEGISLATIVA	Tamaulipas	BUENA APORTACIÓN LEGISLATIVA	Nayarit	MAYOR APORTACIÓN LEGISLATIVA	Colima
	Guanajuato		Tlaxcala		Oaxaca		Coahuila
	Puebla		Chihuahua		Quintana Roo		
	Guerrero		Durango		Sinaloa		Jalisco
	Hidalgo		Michoacan		Veracruz		Sonora
	Queretaro	MEDIANA APORTACION	Tabasco		Estado de México		
	Morelos				Nuevo León		
	Yucatan				Baja California		San Luis Potosi
	Zacatecas				Baja California Sur		
					Chiapas		Campeche

Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados de las 32 Legislaciones derivadas de la homologación de la LGTAIP

Por otro lado se denota que muchas de las obligaciones de transparencia “extras” colocadas en las leyes locales responden a las diversas dinámicas internas que vive cada entidad de la república, a las exigencias de la ciudadanía para acceder a determinada información, a las solicitudes registradas por los órganos garantes, etcétera. Se trata de un escenario que no se había contemplado en un marco meramente de armonización y homologación.

Figura 6.

Temáticas acentuadas en las Legislaciones en materia de Transparencia



Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados de las 32 Legislaciones derivadas de la homologación de la LGTAIP.

Sin embargo, la idea es que las autoridades municipales y ciudadanía no sólo vean un listado inconexo de obligaciones de transparencia, sino que asuman estos retos como procesos, programas y acciones gubernamentales de manera integral y articulada. Con ello se estará en condiciones de dar un salto cualitativo a la transparencia local. En ese sentido el papel de la ciudadanía es fundamental para que ésta apoye y promueve la vigilancia y exija del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y que además incida a partir de la necesidad de construir y ejercer mecanismos de rendición de cuentas innovadores, esto es, más allá de los tradicionales informes anuales.

Con ello el papel proactivo de la ciudadanía sería no sólo vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia (aspecto que corresponde de primera mano a los Institutos de Transparencia locales), sino coadyuvar a la construcción de gobiernos transparentes buscando que se afiancen iniciativas e innovaciones, canales y puentes de interacción donde lo público se vuelva público. La forma en que los ciudadanos debe observar el tema

de transparencia es preguntándose si la información expuesta (independientemente del medio) realmente sirve para construir mejores gobiernos, gobiernos responsables de sus actos y de sus decisiones.

Entre los aspectos centrales que deben sumarse a la agenda local a favor de la transparencia:

- Realizar diagnósticos en cada entidad de la situación institucional, regulatoria, administrativa, material y de recursos humanos con los que cuenta cada municipio de forma tal que se pueden implementar planes de transparencia acordes a las realidades locales. Se trata de construir una tipología y en consecuencia una ruta de acción donde la participación de diversos actores sociales e institucionales sea relevante para innovar en la forma de presentar y de generar la información pública pero también decidir los asuntos públicos. Con ello debe apostarse a la era del uso de la tecnología como herramienta central para acceder a la información pero también para rendir cuentas.
- Es necesario generar comunidades de aprendizaje a favor de la emprender prácticas cotidianas, cara a cara, con uso de recursos modestos pero efectivos para presentar información pública de utilidad para la ciudadanía (trípticos, cartulinas, murales, carteles, plataformas interactivas, etcétera); mecanismos para acceder a la información de manera más dinámica. Aquí es de suma importancia el papel de alcaldes, regidores, síndicos, autoridades comunitarias para convertirse en promotores, defensores y difusores del acceso a la información pública.
- Es imprescindible la construcción de una ciudadanía crítica, autónoma, y vigilante de las acciones y decisiones de sus autoridades como elemento central de la rendición de cuentas. Esto en razón de fortalecer y transparentar los espacios de deliberación y toma decisiones, principalmente, el Cabildo así como los consejos y comités de participación.
- Profesionalizar a los equipos municipales responsables de la transparencia y acceso a la información, y mantenerlos en la estructura gubernativa, rompiendo la lógica del servicio público en los ayuntamientos sobre la base de la eventualidad, la inexperiencia y la rotación continua. Pero además es necesario que los gobiernos locales y sus autoridades funcionen de manera distinta a como se ha hecho

en materia de transparencia, por ejemplo, el dejar aislado al personal responsable de la transparencia y el acceso a la información.

- Es necesario que los institutos de transparencia locales realicen procesos amplios de capacitación y asesoría a los servidores y autoridades locales con el objeto de fortalecer los niveles y márgenes de transparencia, mismos que adquieran una institucionalización a partir de una reglamentación, creación de innovaciones ancladas en la ciudadanía, procesos de contraloría ciudadana, etcétera. En ese sentido es necesario que otras instancias, como las asociaciones de municipios, los partidos políticos generen agenda y prácticas renovadas a favor de la transparencia, apoyen e incentiven a sus autoridades a gestionar de forma innovadora y dejen de administrar la pobreza, la opacidad y la falta de información.
- Es imprescindible que los municipios pequeños y de escasos recursos también tengan mecanismos y opciones viables para entrar a una etapa de transparencia, una atención más puntual y reforzada de parte de los órganos garantes es imprescindible, contando con herramientas educativas adecuadas para no caer en la creencia de “modelos únicos” para realidades distintas.

Conclusiones

La implementación de procesos de transparencia y rendición de cuentas pueden desatar cambios sustantivos en la forma de operar de los gobiernos locales, ello implicaría una reformulación de sus formas de operación y toma de decisiones pero también una forma distinta de vincularse con la ciudadanía. Con ello deberán ventilarse y abrirse los procesos de toma de decisiones, el uso de los recursos públicos y llevarse a cabo ejercicios de rendición de cuentas donde la ciudadanía tenga la oportunidad de interpellar, basado en la información pública y en posibilidad de incidir al contar con los espacios y mecanismos adecuados para hacer público lo público. El marco regulatorio actual de transparencia puede permitir innovaciones en la gestión, particularmente, el marco regulatorio estatal a escala de obligaciones de los municipios pueden en algunos estados ensancharse, hacerse más integral y favorecer la participación ciudadana.

Como pudo constatar en este artículo la mayoría de las entidades del país cuentan con una legislación que otorga mayores responsabilidades de transparencia a los municipios. Esto abre una enorme posibilidad para ex-

perimentar innovaciones que permitan: 1) enfrentar sus limitaciones institucionales; 2) fortalecer los canales y espacios de vinculación y participación ciudadana; 3) generar puentes de deliberación entre autoridades y ciudadanía a fin de construir iniciativas que vayan más allá del marco regulatorio de transparencia y 4) regular las acciones del gobierno local y permitir el escrutinio público de sus acciones y decisiones. Se trata de aspectos que vistos de manera gradual perfilarían una agenda de trabajo exhaustiva y estratégica a favor de la transparencia local, fortaleciendo canales institucionales, la participación ciudadana y los mecanismos de discusión sobre los público.

El reto es convertir esas obligaciones en procesos encausados a la construcción de gobiernos abiertos, reconociendo que la finalidad no es la transparencia en sí misma, sino que la transparencia es el camino para la construcción de nuevas relaciones entre ciudadanía y autoridades es importante tener claro los canales de intervención y participación con los que cuenta el marco regulatorio en materia de transparencia.

Es de suma importancia retomar los alcances del nuevo marco regulatorio establecido en la LGTAIP pero ello implica asumirlo desde una perspectiva integral donde la innovación emprendida desde los gobiernos locales no se acote sólo al hecho de “cumplir” con las obligaciones marcadas en la ley, sino de entender de qué va esto, de hacerlo útil y favorable a la ciudadanía. Se trata de no sólo cumplir con las obligaciones sino apostar a una transformación en la relación entre autoridades y ciudadanía, en los espacios y mecanismos de deliberación y toma de decisiones. Se trata de construir institucionalidades a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana de forma integral como lo exigen los retos del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, J. (2008), “Más allá del acceso a la información. *Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*” CETA, IJ-UNAM, Siglo XXI, Cámara de Diputados; Universidad de Guadalajara; México.
- Cabrero, Enrique, Arellano, David (Coordinadores) (2011), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México.
- García del Castillo, Rodolfo, (2015), *Los Municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales*, RIEM, N°11, año VI, ISSN 0719-1790, pp. 115-143. <http://www.revistariem.cl/index.php/riem/article/view/21>
- INAFED, (2016), *Hacia una nueva agenda del desarrollo municipal*, versión preliminar, septiembre 2016, versión electrónica. <https://es.scribd.com/document/328998457/Hacia-una-nueva-Agenda-del-Desarrollo-Municipal>.
- INAI (2015), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura (2016) *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 66 bis, 6 de mayo 2016.
- INEGI (2015), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cng-md2015/default.aspx>
- Jiménez González, Ricardo Joel (2015), *La agenda municipal, elementos para la democracia y la gobernanza local en México*, en Bustamante Carlos, Molina Sandoval, Rafael, Sam Baustista María Magdalena (Coords) Política, Democracia y Procesos electorales en México, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Luna Pla, Issa, Bojorquez Pereznieto, (Coordinadores), (2015), *Gobierno Abierto, el valor social de la información pública*, INAI, UNAM, IJ-UNAM, ITAIP.

Mariñez Navarro, Freddy (2013), **¿Qué transparencia requiere el Gobierno Abierto**, Revista de Gestión Pública | Volumen II, Número 2 | Julio-Diciembre 2013 | issn 0719-1820, pp. 303-333, http://www.revista-degestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Marinez.pdf.

Merino, Mauricio (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ramírez-Alujas, Alvaro V (2010), Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea, Revista Buen Gobierno, No.9, semestre Julio-Diciembre <http://ssrn.com/abstract=1820326>

Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Bases para una reforma constitucional en materia municipal, Senado de la República, IGLOM, 2007.

Rodríguez W. C (2009), “Luchas municipalistas en México, Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local” UAM-X.

CAPÍTULO XV

Gobierno Abierto: retos y avances en Veracruz

*Yolli García Álvarez
Angélica Mendieta Ramírez*

Introducción

El funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones de Estado y el ejercicio ético en la gestión pública, así como el fortalecimiento de los valores que dan sustento a la democracia son garantías fundamentales consagradas en la Carta Magna. Para alcanzar el pleno respeto de las diferencias de cualquier índole y del derecho de cada quien a decidir su forma de vida; se han constituido los diferentes tipos de derechos, pilares fundamentales para la consolidación de un sistema democrático; dentro de los cuales se encuentra el derecho de acceso a la información pública consagrado por el Estado.

La apertura general de toda la información del gobierno a todos los ciudadanos sin duda es un avance medular para cumplir con un derecho político fundamental; sin embargo, dicha apertura debe ser activa, de tal forma que determinados procesos, trámites, así como sectores sociales específicos puedan mejorar y beneficiarse de la transparencia. Con la reforma constitucional de 2014 se fortalece a los órganos garantes mediante la autonomía constitucional, el otorgamiento de facultades para promover y garantizar la eficacia de sus resoluciones y el mejoramiento de sus capacidades institucionales, con la combinación de un marco jurídico y políticas pública uniformes, sin embargo, también es importante abrir espacios de reflexión para que los temas fruto de la transparencia y la rendición de cuentas se asienten como componentes esenciales de nuestro régimen de leyes e instituciones, como el de Gobierno Abierto, cuya riqueza y eventual eficacia depende del esfuerzo compartido entre las dependencias u organismos y la ciudadanía.

Es evidente que la participación ciudadana no se produce solo porque la población sea invitada por un Gobierno, no depende únicamente de la existencia de canales facilitados por el Estado; Gobierno Abierto es una estrategia que permite la participación de los interesados en deliberaciones políticas sin que sean parte necesariamente de un cuerpo político específico. Las consideraciones vertidas en este análisis se enfocan a una síntesis de los componentes del concepto de Gobierno Abierto y sus beneficios, y hace hincapié en la construcción y desarrollo de los ejercicios de este modelo en Veracruz, cuáles han sido los retos y hallazgos que sirven como punto de partida para otros gobiernos y administraciones públicas en el Estado, pues hay una mayor exigencia de reactivar la vida social y económica, pero haciendo corresponsables también a los demás actores sociales, especialmente a la sociedad civil.

Concepto de Gobierno Abierto y sus beneficios

Gobierno Abierto es un término en el que existen diversos planteamientos acerca de su origen, en una primera perspectiva se ha asociado con la injerencia de las tecnologías de la información en el sector público, en los mecanismos de rendición de cuentas. El siguiente cuadro explica dicha evolución.

Tabla 1.

Tipo de organización	Fase de modernización	Papel de las TIC
Burocrática	Inicial. El objetivo es ganar en eficacia y eficiencia.	En la automatización de flujos de trabajo y reorganización de procesos internos.
Profesional	Avanzada. Ya se ha adoptado el enfoque de la gestión pública (énfasis en la eficiencia pero, también, en servir al ciudadano).	Sin olvidar lo anterior, las TIC facilitan, la interacción con los ciudadanos a través de portales y página web.
Relacional	Finalizando el proceso. Se ha adoptado el paradigma de la gobernanza (el ciudadano no es solo un cliente sino que participa en los procesos de gobernabilidad).	Clave en relación a la transparencia y la <i>accountability</i> , por un lado, y con respeto a la colaboración interinstitucional, por el otro.

Fuente: Citado por el Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información (2014).
 Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto.

De acuerdo a este esquema, es en la última fase donde las tecnologías de la información juegan un papel trascendental en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, pues se vuelve prioritario que el ciudadano pueda conocer la actividad gubernamental a través de los servicios en línea y exista una mayor interacción a través de la participación electrónica que genere más cobertura a las demandas y necesidades de los usuarios.

Sin embargo, existe consenso en cuanto a ubicar el concepto de Gobierno Abierto a partir del año 2009, cuando el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, firmó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto¹⁰⁷, en el que se establece el compromiso de una apertura sin precedentes y el establecimiento de un sistema que une tres principios:

- *Transparencia:* Un Gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración pública ante la ciudadanía y proporciona información sobre sus actividades directamente, no a través de terceros. Para cumplir con este objetivo, las entidades del Estado deben permitir el acceso a la información de manera sencilla y clara.
- *Participación:* Un Gobierno participativo favorece el derecho de la ciudadanía a intervenir activamente en la conformación de políticas públicas. El ciudadano cuestiona, participa y anima al Estado a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos.
- *Colaboración:* Un Gobierno colaborativo compromete a los ciudadanos en la labor del Estado. Con la información accesible, la comunidad propone nuevas propuestas de solución. La colaboración supone la cooperación no solo con la ciudadanía sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes. (Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información: 2014: 26-27).

La Guía de Buenas Prácticas en Gobierno Abierto resume las ideas importantes vinculadas a Gobierno Abierto que son:

Tabla 2.

Principios	Herramientas	Conceptos relacionados
Transparencia	Apertura de datos Redes sociales	Acceso a la información; Rendición de cuentas; Legitimidad y confianza en el gobierno.

¹⁰⁷ Memorandum on Transparency and Open Government, firmado el 21 de enero de 2009.

Principios	Herramientas	Conceptos relacionados
Colaboración	Apertura de datos Redes sociales	Interoperabilidad; Co-producción; Innovación (social).
Participación	Apertura de datos Redes sociales	Consulta y deliberación con los ciudadanos; Participación en la toma de decisiones; Participación en la elaboración de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia

Desde una perspectiva similar también se define Gobierno Abierto como: “aquel que establece una constante deliberación con los ciudadanos, que toma decisiones basadas en sus necesidades y 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” (Calderón, 2010: 12).

Otro componente que incluye esta conceptualización es la corriente teórica del *Open Data* (datos abiertos), que se refiere a la apertura de los datos como un complemento indispensable para lograr una transparencia gubernamental efectiva. Si bien los datos son la expresión básica de apertura de información, no por ello deja de ser fundamental plantear que se abran los datos y, como resultado, la información gubernamental. Además de que los datos en su formato más simple pueden ser editados, sistematizados y analizados por los ciudadanos a detalle para tener una visión más amplia sobre los asuntos públicos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el Gobierno Abierto como “la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad a los servicios y la información del gobierno y la capacidad de respuesta de los gobiernos a las nuevas ideas, demandas y necesidades”. (Conejero; 2013: 6). En este contexto, se advierte que Gobierno Abierto es una transición del viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia participativa aprovechando las ventajas que proporcionan las tecnologías de la información para que se involucren los ciudadanos a través de su conocimiento y experiencia en la toma de decisiones gubernamentales y generación de políticas públicas.

En la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Bogotá, Colombia, en julio de 2016, se enfatizó que existen una serie de beneficios ligados a la promoción y el desarrollo de políticas de apertura gubernamental, tanto para el propio sector público como para la sociedad, vinculados con elevar la calidad institucional de los gobiernos a través del incremento de la legitimidad de la acción pública, pero también hacer más con menos, garantizar mejores resultados y por tanto; obtener mayor respaldo ciudadano.¹⁰⁸

De igual forma, en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto también se establece que es imprescindible que el diseño y arquitectura organizativa para el Gobierno Abierto transite de una lógica jerárquica hacia sistemas más horizontales de trabajo, que apunten a la idea de un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados, así como de asegurar el diseño e implementación de políticas integrales y transversales que abarquen a los sectores de bienes y servicios que impactan en la calidad de vida de los ciudadanos.

En consecuencia, Gobierno Abierto coloca a autoridades, funcionarios y ciudadanos en un nivel equivalente, de armonía, en donde ninguno de ellos es más importante que el otro en la definición de prioridades sociales. Sin embargo, y dados los procesos organizacionales que ocurren al interior de una entidad u organismo, debe prestarse atención a la dinámica que se presentan en ellas. Las organizaciones cuentan con características distintas que las diferencian entre sí y que propician la articulación de dinámicas internas distintas. Entre ellas es posible incluir la existencia de fronteras relativamente fijas, de un orden normativo particular, de niveles distintos de autoridad y de sistemas de comunicación y de incentivos que llevan a que el trabajo conjunto entre diversos actores pueda ocurrir de distintas maneras.

Antecedente del Gobierno Abierto en México

El Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto de Obama tuvo gran impacto en otros países en respuesta a los efectos y secuelas de la crisis financiera de 2008, lo que derivó en la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (por sus siglas, AGA), se trata de una estrategia multilateral para robustecer la gobernanza dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover: a) La transparencia, b) La partici-

¹⁰⁸ Capítulo segundo, apartado D, de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

pación ciudadana en los asuntos públicos; c) El combate a la corrupción; y d) El aprovechamiento de las nuevas tecnologías.

En ese sentido, el 20 de septiembre de 2011, el entonces presidente de la república presentó el primer Plan de Acción de México, en el que se asumen como compromisos: aumentar la integridad pública, manejar más eficientemente los recursos públicos, incrementar la rendición de cuentas corporativas y mejorar los servicios públicos.

Los elementos que caracterizaron este ejercicio fue que se desarrolló en dos procesos; el primero, denominado Plan de Acción Original, que se centró en políticas transversales de la Administración Pública Federal; y el segundo, denominado Plan de Acción Ampliado, en el que se constituyó un Secretariado Técnico Tripartita con representantes de la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos [ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI)] y de las organizaciones de la sociedad civil, que obtuvo el reconocimiento internacional por establecer un elemento innovador de trabajo conjunto. Es a partir de entonces que el INAI se ha convertido en promotor de conformar y articular programas de Gobierno Abierto que coinciden con las políticas públicas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Bajo el esquema de una nueva metodología, se elaboró el Plan de Acción 2013-2015, y en diciembre de 2014 se desplegaron acciones por el INAI, a través de la extinta Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip), para consolidar un Estado abierto en México. En palabras de Joel Salas Suárez, Comisionado del INAI: “La experiencia mexicana de Gobierno Abierto señala que es imposible imaginarlo sin la activa participación de la sociedad civil. A grado tal, que ésta debe tener la misma fuerza y el mismo peso que las autoridades en la toma de decisiones. Hoy el modelo mexicano de organización para la toma de decisiones en el marco de la AGA es reconocido internacionalmente como mejor práctica y como un ejemplo a seguir por otros países” (Salas: 2015: 234).

En contraparte, el propio comisionado señala que Gobierno Abierto en México implica cambios fundamentales y ruptura de rutinas y paradigmas tradicionales; tanto actores de gobierno como ciudadanos deben estar en plena disposición para enfrentar estos cambios, es decir, se debe evitar que sea un concepto de moda para que se convierta en un hábito que permita impactar positivamente en la vida cotidiana.

Regulación en el ámbito federal y estatal

De acuerdo a las referencias descritas en el apartado anterior, los ejercicios de Gobierno Abierto en México se generaron a partir del año 2011, en el que era vigente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En dicho ordenamiento no estaba incorporado el término Gobierno Abierto, sin embargo, en el artículo 4, indirectamente se menciona en los objetivos de la ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;*
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;*
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;*
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;**
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y*
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.**

En la práctica, estos objetivos de rendición de cuentas y democratización de la sociedad fueron traducándose en lo que se denominó transparencia focalizada (acción de transparentar aquella información que más consultará la población en una sección con dicho nombre y en el establecimiento de una política pública para la implementación de ejercicios de apertura gubernamental.

En febrero de 2014 se dio una reforma constitucional trascendental, ya que no solo se fortaleció al órgano garante sino que en materia de Gobierno Abierto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el artículo 59 señala que los órganos garantes deben coadyuvar con los sujetos obligados y la sociedad civil en mecanismos de colaboración y promoción de acciones de apertura gubernamental, es decir, ya no se trata de una práctica electiva sino obligatoria.

Adicionalmente, la nueva ley general fortalece el Gobierno Abierto al incluir un andamiaje jurídico que incluye conceptos tales como:

- *Colaboración y co-creación gubernamental:* Involucramiento ciudadano que va más allá de la simple observación de la acción pública. La sociedad encuentra los canales para participar y colabora en la atención de los principales asuntos públicos de forma activa, comparte con sus autoridades una agenda de compromisos, responsabilidades y obligaciones para la atención efectiva de las demandas sociales.
- *Conocimiento público útil:* Valor agregado que ofrece la información pública procesada o sistematizada con un propósito específico y que permite a la población aumentar su conocimiento, prevenir riesgos, tomar decisiones y fomentar su participación pública. Se considera que la transformación de los datos construye información y la transformación de esta se convierte en conocimiento.
- *Datos abiertos:* Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea, que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características:
 1. Accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito;
 2. Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;
 3. Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna;
 4. No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;
 5. Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen;
 6. Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto;
 7. Primarios: Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;

8. Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;
 9. En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna;
 10. De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente.
- *Formatos Abiertos:* Conjunto de características técnicas y de presentación de la información que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral y facilitan su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios;
 - *Información de interés público:* Se refiere a la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.
 - *Innovación:* Las TIC han alterado radicalmente la relación entre sociedad y Gobierno al contribuir a la mejora en la gestión y prestación de servicios públicos. Sin embargo, estas no deben ser vistas como un fin en sí mismas sino solo como un medio para un fin mayor que sin duda tiene que ver con mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la efectividad de las instituciones públicas.
 - *Participación ciudadana efectiva:* La posibilidad de incidencia social en los procesos de adopción de las decisiones colectivas y en la exigencia de una rendición de cuentas públicas efectiva. También es el proceso a través del cual las preocupaciones públicas, demandas, necesidades y valores sociales se incorporan en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.
 - *Rendición de cuentas:* Proceso mediante el cual la autoridad informa sobre sus actos, justifica sus acciones y asume las consecuencias.

cias de las mismas. Para poder acceder a una rendición de cuentas pública, por un lado, es necesaria la transparencia de la gestión de las instituciones del Estado para poder hacerla efectiva, y por otro, se requiere de la capacidad del ciudadano de organizarse como sociedad civil para exigir la responsabilidad y la sanción en caso de ser necesario. Las sanciones deben estar garantizadas mediante el pleno respeto al estado de derecho.

- *Reutilización de la información:* Se refiere a volver a utilizar la información. Es cualquier operación mediante la cual la información se transforma y se vuelve a utilizar con una finalidad que puede ser la misma o distinta para la que fue concebida, citando la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente.
- *Transparencia inteligente:* Es un vehículo de política pública que conecta los principios de Gobierno Abierto y los orienta a dar solución a los principales problemas públicos o la atención de las demandas o necesidades sociales más apremiantes en aspectos como salud, educación, empleo, seguridad, economía.
- *TIC:* Tecnologías de la información y la comunicación desarrolladas para almacenar, recuperar, enviar, recibir y procesar información. Representan un aliado estratégico en el impulso y fortalecimiento de los principios y componentes del Gobierno Abierto.

Estos incentivos jurídicos, si bien ya formaban parte de los estudios académicos y técnicos, su inclusión legislativa genera una amplia variedad de beneficios para el sector privado y los ciudadanos, así como para los gobiernos que implementen acciones de apertura.

En Veracruz ocurrió un fenómeno similar, ya que la legislación estatal previa a la reforma constitucional citada no hacía referencia del concepto, fue hasta el 29 de septiembre de 2016 que se publicó la ley de transparencia local armonizada, en la que se incluyó –en el artículo 49– el siguiente texto:

Artículo 49. En materia de Gobierno Abierto, los sujetos obligados deberán:

- I. Asegurar que los ciudadanos conozcan y opinen sobre las decisiones de política pública que los impactarán;
- II. Disponer de la evidencia necesaria para informar a los ciudadanos de sus actos y actividades, permitiéndoles, entre otras

acciones, el acceso a la información pública y la fiscalización del uso y aprovechamiento de los recursos públicos;

III. Tomar medidas y dictar disposiciones contra la corrupción, en el ámbito de su competencia;

IV. Profesionalizar a los servidores públicos en materia de transparencia y rendición de cuentas;

V. Generar campañas de difusión de valores entre los servidores públicos y la población;

VI. Promover la cultura de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, entre los servidores públicos del sujeto obligado y la población; y

VII. Desarrollar más y mejores tecnologías de información para impulsar la política de datos abiertos.

La información pública deberá estar disponible en formatos útiles y reutilizables, para fomentar la participación ciudadana y la transparencia y mejorar la rendición de cuentas.

Los sujetos obligados procurarán, en el ámbito de sus competencias, establecer servicios públicos o trámites, a través de herramientas digitales.

Este escenario legislativo consolida la apertura gubernamental, por lo que en la actualidad se requiere una firme decisión política, tanto de los gobiernos honestamente comprometidos con valores de transparencia, participación y colaboración de la ciudadanía, como de las propias organizaciones sociales, que deben implementar mecanismos que promuevan el interés de los ciudadanos por un mayor involucramiento en la gestión de lo público.

Proceso de construcción en Veracruz

La Alianza por el Gobierno Abierto en México buscó ampliarse y consolidarse en el nivel local, ya que es justamente ahí donde la identificación de problemas y soluciones a los mismos tienen la característica de ser más tangible y cercana a la población. Una vez definida por la Federación, la técnica de selección de casos e integración de dos bloques piloto, Veracruz

—a través del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información— formuló la ficha técnica para su incorporación.

La iniciativa de integración del estado de Veracruz se sujeta a que existen notables avances en la determinación de procedimientos que facilitan la creación de controles de contrapeso con el ciudadano, y otros que posibilitan la participación directa de este en la supervisión.

Entre estos logros, está la emisión en el año 2007 de una la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo contenido y alcance se ha anticipado a las reformas constitucionales que buscan fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, así como establecer reglas comunes en todo el país, y la han colocado como una de las mejores legislaciones en el territorio nacional. Concluido el diagnóstico del INAI, Veracruz obtuvo el tercer lugar dentro del primer bloque piloto.

Así, el IVAI emprendió la tarea de construir una propuesta de Gobierno Abierto, a través de la invitación abierta a servidores públicos, académicos, periodistas y a la sociedad civil para que de forma creativa se visualizaran problemáticas particulares que sean objeto de construir compromisos conforme a las reglas de apertura gubernamental y participación ciudadana.

Esto se hizo con el esquema del Secretariado Técnico Local (STL), mecanismo responsable de promover el modelo de Gobierno Abierto, coordinar, incorporar y dar cauce a los intereses de todos los actores involucrados en cada ejercicio: un ente público, un actor de la sociedad y el órgano garante de la transparencia, así como el establecimiento de una ruta de acción para la conformación del Plan de Acción Local (PAL).¹⁰⁹

En el caso de la entidad veracruzana, se realizaron diversas actividades de trabajo como:

- Participación del IVAI en eventos organizados por el INAI.
- Designación del representante de Gobierno Abierto del IVAI.
- Creación de la página www.veracruzgobiernoabierto.com.mx, en la que se incluyó como presentación una convocatoria abierta para participar, comentar u opinar sobre la realización de dicho ejercicio.

¹⁰⁹ Diseño establecido por el INAI.

- Invitación directa a sujetos obligados de participación activa y eficiencia en el cumplimiento a las obligaciones de transparencia y acceso a la información.
- Invitación pública en eventos de capacitación.
- Mesas de diálogo organizadas por el IVAI.

Asimismo, en una estrategia de innovación de ejercicio local y en aplicación de una técnica de Gobierno Abierto, se efectuó una consulta ciudadana del Plan de Acción Local, a través de la página institucional del IVAI, así como en las redes sociales, cuya operación tuvo dos vertientes: 1) acceso público a los interesados en realizar las observaciones con elementos de registro; y 2) acceso autorizado a los sujetos obligados participantes para la visualización de observaciones y monitoreo de la consulta; así como la instalación de urnas en las sedes de los sujetos obligados y del IVAI para que la sociedad en general emitiera sus observaciones, aportaciones o comentarios y cada compromiso se fortaleciera en todos sus aspectos.

Con lo anterior, se logró conjuntar los esfuerzos para la realización de un Plan de Acción Local que desarrolla cinco compromisos de apertura gubernamental, que se describen en el siguiente apartado.

Plan de Acción Local de Veracruz y sus avances

El Plan de Acción Local fue presentado oficialmente el 14 de enero de 2015, y se fijaron como objetivos específicos los siguientes:

- Articular los principios de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnologías de la información (y otros medios de socialización) para generar experiencias locales de diálogo, colaboración y co-creación entre autoridades y ciudadanos para la atención de problemáticas específicas.
- Aprovechar las ventajas que ofrece la proximidad sociedad-gobierno a nivel local para implementar modelos de gestión capaces de ser sustentables y replicables en otros ámbitos, para potenciar el acceso por parte de la ciudadanía a conocimiento útil y espacios de colaboración para lograr:

a) Mayor acceso y aprovechamiento de información pública;

- b) Generar medios de difusión eficaces;
 - c) Incrementar la rendición de cuentas;
 - d) Mejorar la atención de necesidades de información a la sociedad;
 - e) Promover una dinámica de interacción entre autoridades y sociedad efectiva e inclusiva que permita mejorar su interlocución y participación en el quehacer público;
 - f) Contribuir a la mejora del diseño institucional; y
 - g) Orientar los ejercicios locales de Gobierno Abierto a: mejorar los servicios públicos; lograr altos niveles de educación; crear oportunidades de empleo; aumentar la seguridad pública; generar información útil para el ejercicio de derechos y la toma de decisiones; aumentar la competitividad de mercados locales e internacionales; crear puentes de diálogo entre autoridades y ciudadanos para atender necesidades específicas; solucionar problemas públicos; y disminuir riesgos a la población.
- Incentivar entre los actores de Gobierno Abierto la adopción y uso de un lenguaje ciudadano para mejorar la comunicación escrita y electrónica en cada uno de compromisos.

En la parte medular, el Plan de Acción Local se centró en la planeación y programación de cinco compromisos que se describen en la siguiente tabla:

Tabla 3.

Temática	Problemática	Compromisos
Transparencia y contraloría social	Local	Elaborar metodología para la evaluación de portales municipales.
		Desarrollo de una página modelo para los municipios.
		Instalación de CIMTRA, capítulo Veracruz.

Temática	Problemática	Compromisos
<i>Follow the Money</i> (Siguiendo el dinero)	Seguimiento de recursos asignados y ejercidos	Transparencia inteligente de los recursos del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUB-SEMUN). <hr/> Seguimiento a la obra pública.
Sociedad y Seguridad (Alineado al Plan de Acción 2013-2015 de la AGA)	Justicia y seguridad	Registro Público de Búsqueda y Localización de Personas Detenidas. <hr/> Registro Público de Personas Desaparecidas.
Educación	Local	Generación de información útil para la toma de decisiones de padres de familia y estudiantes de bachillerato próximos a estudiarlo.

Fuente: elaboración propia, 2017.

Los actores involucrados junto con el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información tomaron la determinación de trabajar por capítulos en una variante del Secretariado Técnico Tripartita nacional, así como incluir otras figuras como es el caso del facilitador, el monitor ciudadano, el monitor en medios de comunicación y el monitor en tecnologías de la información y la comunicación.

En el caso del monitor ciudadano, como herramienta que contribuye a la difusión de más y mejor información, que fortalece el control y seguimiento del desempeño de las autoridades; fue considerado para incorporarse al PAL Veracruz, a través de Checادات.mx, para que a mediante una visión ciudadana se expusiera de modo simple, a través de su sitio web de noticias locales, los logros y avances de los compromisos de Gobierno Abierto, y se convirtiera en un punto de encuentro para cibernautas y las instituciones participantes, donde destaca la participación del sector estudiantil.

El monitor en medios de comunicación, para coadyuvar en los ejercicios de Gobierno Abierto mediante la difusión y análisis periodístico, y posibles sondeos de opinión ciudadana que retroalimenten las actividades previstas para cada compromiso.

El monitor en tecnologías de la información y la comunicación surgió a iniciativa de la Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora, para realizar una intervención solidaria con los actores directos, para ahorrar costos

y mejorar procesos en la innovación de plataformas informáticas o tecnologías de la información, con el objetivo no solo de evolucionar hacia un Gobierno Abierto sino también de aprendizaje colaborativo entre sectores del mismo orden que permitan una mayor tolerancia para asumir riesgos y registrar las propuestas, críticas o mejoras de los actores de sociedad y la opinión pública, es decir, un monitor que ofrece aportaciones en tecnologías de la información desde la perspectiva de aprovechamiento de las herramientas académicas que son parte de su actividad sustantiva.

Lo anterior, en aras de aprovechar las áreas de oportunidad de cada actor involucrado, pues si bien el esquema tripartita consagra la colaboración y participación de la ciudadanía, en el caso concreto, tanto sujetos obligados como actores sociales mostraron iniciativa para contribuir con las herramientas propias de su actividad.

De esta forma, la composición del Secretariado Técnico Local de Veracruz se estructuró de la siguiente manera:

Tabla 4.

<i>Capítulo</i>	<i>Integrantes</i>
Capítulo I: Elaborar metodología para la evaluación de portales municipales. Desarrollo de una página modelo para los municipios. Instalación de CIMTRA capítulo Veracruz.	1.- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz 2.- Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes Puebla-Tlaxcala 3.- El Colegio de Veracruz 4.- Estudiantes de la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana
Capítulo II: Transparencia inteligente de los recursos del SUBSEMUN.	1.- H. Ayuntamiento de Veracruz 2.- Consejo Coordinador Empresarial Veracruz-Boca del Río
Capítulo III: Seguimiento a la Obra Pública.	1.- Contraloría General del Estado de Veracruz 2.- Secretaría de Salud del Estado de Veracruz 3.- Consejo Ciudadano 100 por Veracruz 4.- Parlamento Ciudadano de México
Capítulo IV: Registro Público de Búsqueda y Localización de Personas Detenidas. Registro Público de Personas Desaparecidas.	1.- Fiscalía General del Estado de Veracruz ¹¹⁰ 2.- Agrupación de Derechos Humanos Xochitépétl, A.C.

¹¹⁰ La FGE se incorporó al PAL después de un segundo bloque de invitaciones.

Capítulo	Integrantes
Capítulo V: Generación de información útil para la toma de decisiones de padres de familia y estudiantes de bachillerato próximos a estudiarlo.	1.- Universidad Veracruzana 2.- Estudiantes de la Facultad de Estadística e Informática región Xalapa de la UV 3.- Investigadores del Cuerpo Académico de Educación y Cultura de la UV
Facilitador de todos los capítulos:	Investigador del CIESAS-Golfo
Monitores de todos los capítulos:	1. Checادات.mx (Monitor Ciudadano) 2. Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora (Monitor en Tecnologías de la Información y la Comunicación) 3. Periodista (Monitor en Medios de Comunicación)

Fuente: elaboración propia, 2017.

Todos los compromisos desarrollaron la problemática a resolver, los objetivos principales, la descripción de la actividad de innovación social que se obligaban a realizar, el cronograma de actividades y los mecanismos de evaluación a través de indicadores.

En el capítulo I, el ORFIS, en conjunto con los participantes de la sociedad civil, planteó la problemática de los municipios del estado, en el que el uso de tecnologías de la información no ha permeado en los servidores públicos y poco uso hacen de las mismas para difundir su gestión, es decir, para cumplir con las exigencias de difusión que establece la ley de transparencia local, y que sea útil y de calidad para los ciudadanos. La solución propuesta fue crear una metodología de supervisión que analice dos enfoques: 1) las limitaciones o áreas de oportunidad en los ayuntamientos y 2) las necesidades de información del ciudadano, para lo cual, como consecuencia de la evaluación, se desarrolle un portal modelo por la institución privada participante, y asimismo dar origen e instalación local de una asociación (CIMTRA) que vigile los temas de transparencia y rendición de cuentas en el Estado.

En capítulo II, el Ayuntamiento de Veracruz y el Consejo Coordinador Empresarial Veracruz-Boca del Río, pretenden abatir la desconfianza que genera la falta de difusión de antecedentes y resultados de recursos etiquetados para el sector de seguridad pública, por lo que la propuesta de solución fue generar un mecanismo de mejora de información y seguimiento sobre los recursos del Subsidio para la Seguridad en los Municipios que lo-

gre enriquecer la participación ciudadana en el gobierno municipal, a través una práctica internacional denominada “*hackatón*”, que refiere un esquema de participación ciudadana que –previo a una convocatoria pública– se aboca a localizar información y a partir de las limitaciones o hallazgos realizar mejoras o renovaciones al mecanismo de difusión o la ejecución de nuevas y mejores políticas de rendición de cuentas.

En el tercer capítulo participa la Contraloría General del Estado, la Secretaría de Salud, la organización civil Consejo Ciudadano 100 por Veracruz y Parlamento Ciudadano de México, que a partir de la problemática real que se vive en la fiscalización y vigilancia de obra pública, se oferta como medio de solución la implementación de una plataforma informática que permita a la ciudadanía conocer el avance de la obra pública (en un primer muestreo en la Secretaría de Salud) y el ejercicio de recurso público de la misma, con diversos elementos de búsqueda y descarga de información completa y útil.

En el cuarto capítulo, la Fiscalía General del Estado se alineó con el ejercicio nacional de crear un Registro Público de Búsqueda y Localización de Personas Detenidas y un Registro Público de Personas Desaparecidas que buscan abatir el desorden administrativo, exceso burocrático para brindar información y la falta de sensibilización hacia los familiares, basados en los siguientes objetivos estratégicos:

Registro Público de Búsqueda y Localización de Personas Detenidas:

- Incrementar la transparencia de la actuación ministerial, combatir la corrupción y garantizar el pleno respeto y protección a los derechos humanos de las personas detenidas, mediante la publicidad inmediata de información básica, a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación.
- Impulsar la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, a través de la difusión inmediata y confiable de datos básicos de personas detenidas vía Internet.
- Generar estadísticas en formatos abiertos sobre detenciones, circunstancias y causas, a partir de las cuales se podrá medir la efectividad de la labor institucional, en esta materia.
- Registro Público de Personas Desaparecidas:
- Instrumentar el Registro Público de Personas Desaparecidas en el Estado de Veracruz, a través de una herramienta tecnológica eficaz,

sostenible y de fácil acceso que permita la alimentación, intercambio, confirmación y contraste de datos de personas desaparecidas para facilitar su búsqueda y localización.

- Diseñar una guía ciudadana de prevención y acciones a seguir en casos de desaparición, para consulta en línea y con un lenguaje amigable.
- Publicar estadísticas de personas desaparecidas y localizadas, al mayor grado de desagregación posible y en formatos abiertos.

Por último, en el capítulo V, la Universidad Veracruzana propuso desarrollar en conjunto con investigadores del Cuerpo Académico de Educación y Cultura y estudiantes de la Facultad de Estadística e Informática región Xalapa, una página electrónica en la cual se den a conocer los resultados del examen de ingreso por bachillerato, y además proporcionar los porcentajes mínimos de ingreso por carrera, para que los aspirantes, padres de familia y público en general –con información útil– puedan tomar mejores decisiones al elegir a qué bachillerato inscribirse o qué carrera elegir.

El Plan de Acción Local implicó un desafío a la cultura institucional de nuestros tiempos, que aunque cuenta con un marco legal, estructuras y acciones avanzadas en materia de transparencia, aún es resistente a la implementación de políticas públicas de innovación e inclusión social; por lo que el primer resultado positivo fue lograr la participación de cinco instituciones de Gobierno que mostraron su interés político e institucional en el desarrollo de acciones de Gobierno Abierto.

Otro desafío fue la coordinación institucional, ya sea entre dependencias de distintos sectores vinculadas al cumplimiento de un mismo compromiso o, incluso, entre áreas distintas dentro de la misma dependencia, pues también debe tenerse en cuenta la posibilidad de que por cada entidad u organización involucrada pueden participar diferentes personas y áreas de trabajo, lo que implica un reto en términos de integración.

La interlocución entre los participantes también implicó un reto, pues significó realizar: 1) capacitación para lograr entendimiento del concepto y sus objetivos; 2) apropiación del proyecto; 3) Reuniones de trabajo, por capítulo y generales, que exigían una gran inversión de tiempo, en las que el órgano garante juega un papel primordial, pues debe conducir y facilitar el diálogo y llevar control y registro de las acciones implementadas.

Los avances registrados se inscriben en tres grandes vertientes: el robustecimiento del control interno o autocontrol de cada una de las instancias participantes, la activación de un sistema de pesos y contrapesos y la capacidad de la ciudadanía para participar en la toma de decisiones de forma analítica y constructiva.

A partir del lanzamiento oficial, y aún ante la presencia de limitaciones o dificultades, se han ejecutado las actividades que fueron establecidas; el órgano garante federal (INAI), en el mes de septiembre, aplicó una evaluación preliminar que incluyó los siguientes aspectos: a) Breve descripción del compromiso; b) Producto o resultado esperado; c) Análisis cuantitativo (asignación de porcentaje de avance) y cualitativo de cada actividad programada; d) Indicación puntual de resultados vinculados al impacto que generan en el cumplimiento del compromiso del Plan de Acción Local.

En la espera de la definición de resultados de la evaluación y conclusión de todos y cada uno de los compromisos del Plan de Acción Local de Veracruz, se puede ratificar y coincidir con la posición de organizaciones civiles de que Gobierno Abierto: “se ha constituido un canal horizontal de interacción en el cual se discuten diferentes posturas con el fin de llegar a entendimientos comunes. Este esfuerzo ha dado pie a una nueva forma de relación entre algunos actores sociales y gobierno, donde la sociedad civil es un actor clave con conocimientos, capacidades, recursos, información y *expertise* que incide sobre los cursos de acción gubernamentales a lo largo de un ciclo completo de creación, implementación, seguimiento y evaluación” (Barrera, 2015: 63).

Conclusiones

El concepto de Gobierno Abierto es práctico: tiene que ver, por una parte, con cómo los estados institucionalizan esta nueva forma de ejercer el poder que conlleva riesgos e incertidumbres; por otra, con destinar tiempo, recursos y liderazgo en llevarlo a la práctica, con los costos que significa. En suma, hace tangible la provisión de mejores servicios con eficiencia y transparencia disminuyendo, además, las posibilidades de fraude y corrupción. Asimismo, es indispensable contar con respaldo político al más alto nivel al interior de las instituciones participantes para dar un lugar prioritario a las acciones de Gobierno Abierto, como son transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación tecnológica e innovación cívica en la práctica cotidiana de las estructuras institucionales.

Además, se convierte en un reto fundamental es que los ejercicios de Gobierno Abierto incorporen las voces de un mayor número de actores institucionales sociales, que se traduzcan en nuevos compromisos que impacten en la calidad de vida de las personas. Y constituye una firme exigencia ciudadana y el entendimiento de parte del Gobierno de la necesidad de construir una nueva relación entre sociedad y gobierno ha hecho que el Plan de Acción Local en Veracruz describa más de una alternativa de solución a un problema que se deseaba resolver, así como un espacio para intercambio de ideas con la población y con las propias dependencias participantes.

Referencias bibliográficas

Barrera, Lourdes –coordinadora– (2015), *La Alianza para el Gobierno Abierto, una visión desde sociedad civil*, Creative Commons, México.

Calderón, César, Lorenzo, Sebastián –coordinadores– (2010), *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén.

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), Recuperado en http://54.207.3.16/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf.

Conejero, Enrique (2013), “Gobierno Abierto y Democracia participativa”, *Revista de investigación 3 Ciencias*, núm. 13, abril, España.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016). Recuperado en <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/TRANSPAREN-CIA290916.pdf>.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). Recuperado en <http://www.ivai.org.mx/!LGTaip.pdf>.

Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información (2014), *Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Plan de Acción Local del Estado de Veracruz (2015), Recuperado en <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/plan-de-accion-local/>.

Salas, Joel (2016), *Breve historia del Gobierno Abierto en México*, en Luna, Issa; Bojórquez, José –coordinadores– *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*. Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública (ITAIP) e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

CAPÍTULO XVI

Análisis sobre los indicadores de impunidad y corrupción en Puebla

Juan Antonio Le Clercq Ortega

Introducción

En la escala del Índice de Impunidad México (IGI-MEX) Puebla es clasificada como una entidad con grados de impunidad altos, situación que comparte con otros diez estados, como Hidalgo, Aguascalientes, Tabasco, Sinaloa y Morelos. Estos niveles de impunidad implican un índice ligeramente superior al promedio nacional de impunidad (67.42), el cual es en sí mismo muy alto, y colocan a Puebla a una distancia de sólo 7.42 del caso peor evaluado (Quintana Roo, 76.61).

En primera instancia podrían sorprender estos resultados. Puebla es un estado que no comparte necesariamente los niveles de inseguridad y violencia de otras entidades ubicadas en el mismo nivel de impunidad, como Tabasco, Sinaloa o Morelos. Sin embargo, la metodología del Índice Global de Impunidad (IGI) no se enfoca a medir violencia o inseguridad por sí mismos, mide grados de impunidad a partir de identificar el desempeño de la estructura y funcionamiento en los sistemas de justicia y seguridad pública, así como violaciones a los derechos humanos. En este sentido, si bien fenómenos como la inseguridad, la violencia o la corrupción no son visibles, o se manifiestan con menor intensidad que en otras entidades, estos pueden incrementarse en parte como resultado de altas condiciones de impunidad latentes.

¿Qué factores explican los altos niveles de impunidad en Puebla?
¿Cuáles son las subdimensiones con peor desempeño? ¿Cómo se comportan los indicadores para Puebla en comparación con sus estados

circundantes? ¿En qué ámbitos existen oportunidades para acotar estos niveles de impunidad? Este trabajo profundiza la discusión de estos problemas a partir de la información generada tanto en el IGI 2015 como el IGI-MEX 2016. En este sentido, primero se analizan los resultados de México en comparación a 58 casos internacionales incorporados en el IGI 2015. En segundo lugar, se revisan los resultados por subdimensión para el caso de Puebla, especialmente comparando estos resultados con los seis estados colindantes y el promedio nacional. En tercer lugar, se explican los problemas que reflejan las subdimensiones estudiadas a partir de la identificación de los resultados por cada uno de los 18 indicadores que componen el IGI-MEX. Finalmente, se presentan conclusiones y algunas reflexiones sobre las consecuencias de la impunidad en la vida pública.

Antes de continuar, es importante precisar algunos elementos metodológicos y conceptuales del proyecto. El IGI entiende el concepto de impunidad a partir de la definición de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el Informe de Diane Orentlicher (CDHIO, 2005: 6): “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”. Este acercamiento permite comprender la impunidad en un sentido más amplio que la simple ausencia de sanciones para quienes han cometido algún delito y permite: 1) acercarse a un fenómeno jurídico y político-institucional tanto de hecho como de derecho, de carácter multinivel y pluricausal, que afecta diferentes fases de los procesos de administración de la justicia, reparación del daño y la protección de las víctimas; 2) retomar una perspectiva conceptual “gruesa” que vaya más allá, nuevamente, de la simple existencia de penas y sanciones, que integre ámbitos como la seguridad pública, el acceso a la justicia y la protección a los derechos humanos (Skaaning, 2010; Veersteg, y Ginsburg, 2017).

A partir de esta definición el IGI mide grados de impunidad entendidos como problemas de estructura y funcionamiento en los sistemas de seguridad, justicia y la protección de los derechos humanos, los cuales se expresan en una cadena de eventos (cadena de impunidad) que comienza en cuanto ocurre un delito, y continúa desde la presentación de la denuncia, la averiguación previa, la investigación, el juicio, la sentencia y/o el proceso de reparación del daño. Este acercamiento metodológico retoma elementos analíticos desarrollados también en los trabajos pioneros de Viñuales (2007) y Jorgensen (2009) y Zepeda (2011).

Para la conformación del IGI-MEX 2016, se utiliza información del INEGI a través del Censo Nacional Procuración de Justicia Estatal 2014, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015 y Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVI-PE) 2014. Esta información corresponde a los que las mismas entidades reportaron al INEGI en el año 2013.

Los niveles de impunidad en México

Los resultados del IGI 2015 e IGI-MEX 2016 señalan que la impunidad en México tiende a ser muy alta y que se manifiesta también como un fenómeno generalizado a nivel local. En el IGI 2015, que compara la posición de 59 países, México alcanza un índice de 75.7, sólo por delante de Filipinas (80) y en un nivel comparable a la situación de Colombia (75.6), Turquía (68.7) y la Federación Rusa (67.3). Esta posición implica que existe una distancia de hasta 26,6 puntos con respecto al promedio global (49.1) y que México se ubica como el país latinoamericano con los más altos niveles de impunidad (Le Clercq, Cháidez y Rodríguez, 2016).

Este nivel extremadamente alto de impunidad a nivel nacional se replica prácticamente en todos los estados de la república. Mientras el resultado de México en el IGI 2015 es de 75.7, el IGI-MEX 2016 encuentra en las entidades federativas un promedio de impunidad de 67.42. Las cifras estatales pudieran en principio parecer menores a la nacional, sin embargo esto se explica por dos factores: 1) el IGI-MEX 2016 sólo incorpora capacidades estatales, mientras el IGI 2015 considera también capacidades federales en el ámbito de los sistemas de seguridad y justicia; 2) no se integra información referente a violaciones a los derechos humanos a nivel estatal, ante los problemas de sub registro de datos por parte de las comisiones estatales de derechos humanos, lo cual necesariamente tendería a incrementar los niveles de impunidad en cada estado y en el promedio al momento de ser incorporados como variables (Le Clercq y Rodríguez, 2016: 36-38).

El IGI-MEX 2016 concluye que la impunidad es un fenómeno generalizado, existen condiciones muy altas y extendidas de impunidad y, por lo mismo, las entidades federativas en México suelen compartir problemas de desempeño semejantes en el diseño y funcionamiento de sus sistemas de justicia y seguridad. Nuevamente, es importante señalar que la dimensión de los derechos humanos es altamente relevante para entender los niveles

de impunidad para el caso mexicano y que su incorporación permitiría una mayor distinción entre los casos.

Hablar de condiciones generales y extendidas de impunidad implica que si bien los estados suelen enfrentar grados de violencia, incidencia delictiva o corrupción con efectos diferenciados, en algunos casos la brutalidad con la que se expresa la violencia hacen pensar incluso en entidades políticamente fallidas, lo cierto es que los problemas identificados en las capacidades y funcionamiento de sus sistemas de seguridad y justicia tienden a ser semejantes. De igual forma, el porcentaje de delitos que se denuncian difícilmente alcanza 10%. Si traducimos esto a grados particulares de impunidad, encontramos que los niveles de variación son muy reducidos, a pesar de que los datos se interpretan en cuatro niveles de impunidad: Muy Alta, Alta, Media y Baja (Véase *Tabla 1*); y que la mayoría de los casos, hasta 25 estados, se encuentran agrupados entre sí dentro de un rango de 10 puntos a partir del estado peor calificado (Quintana Roo, 76.61).

Tabla 1: Entidades por nivel de impunidad

Grado de Impunidad	Entidad	Índice de Impunidad
BAJA	Campeche	47.22
	Nayarit	50.42
MEDIA	San Luis Potosí	56.86
	Sonora	58.41
	Chihuahua	59.94
	Chiapas	59.96
ALTA	Guanajuato	65.15
	Zacatecas	66
	Colima	67.01
	Nacional	67.42
	Jalisco	67.45
	Tlaxcala	67.69

Grado de Impunidad	Entidad	Índice de Impunidad
ALTA	Hidalgo	67.9
	Aguascalientes	68.37
	Tabasco	69.1
	Puebla	69.19
	Sinaloa	69.34
	Morelos	69.37
MUY ALTA	Baja California Sur	70.74
	Oaxaca	71.63
	Nuevo León	71.63
	Querétaro	72.24
	Veracruz	72.38
	Yucatán	72.8
	Coahuila	72.93
	Guerrero	73.19
	Tamaulipas	73.38
	Durango	73.97
	Baja California	74.92
	México	76.48
	Quintana Roo	76.61
ATÍPICO	Michoacán	67.71

Fuente: IGI-MEX 2016

Análisis de caso: Puebla

El caso de Puebla representa un ejemplo de entidad con altos niveles de impunidad, clasificado como nivel de impunidad Alta con 1.77 puntos por encima de la media nacional, que no enfrenta los mismos niveles de inseguridad y violencia que estados ubicados en el mismo grupo de impunidad en el IGI-MEX 2016, como Colima, Jalisco, Sinaloa o Morelos.

Sin embargo los datos, correspondientes al año 2013, advierten problemas de desempeño coincidentes en la estructura y funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia, los cuales, por un lado, pueden convertirse en un factor que detone mayores niveles de inseguridad y violencia a lo largo del tiempo y, por otro, imposibiliten responder con efectividad una vez que surgen estos problemas ante la falta de capacidades institucionales y humanas.

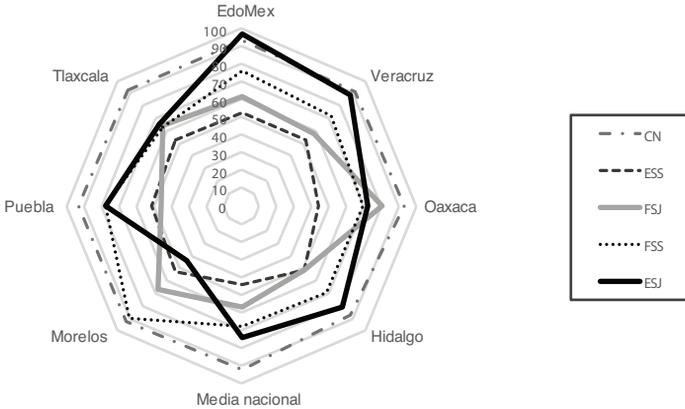
Si tomamos como punto de comparación los estados circundantes a Puebla, de los cuales el Estado de México, Veracruz, Morelos y Oaxaca enfrentan contextos mucho más críticos de inseguridad y violencia, se confirma que a pesar de no manifestar estos fenómenos en el mismo grado, los problemas en el diseño y funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia tienden a ser semejantes, los niveles de impunidad altos y con ello también mayor el riesgo de sufrir las consecuencias de estos problemas. De estos estados, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala coinciden con Puebla en el grupo de Alta Impunidad del IGI-MEX 2016, mientras que el Estado de México, Oaxaca y Veracruz comparten posición dentro de los estados con Muy Altos grados de impunidad. De hecho, la impunidad en el Estado de México es la más alta a nivel nacional solo después de Quintana Roo.¹¹¹

Si analizamos los niveles de impunidad en Puebla por cada una de las subdimensiones del IGI (*Gráfica 2*), podemos observar que este grupo de siete estados comparte niveles muy altos de cifra negra, en coincidencia con la tendencia nacional, y que, salvo el caso de Morelos y Oaxaca, tienden a caracterizarse por la existencia de un desempeño negativo por encima o en el promedio nacional tanto en la Estructura del Sistema de Justicia, salvo Morelos y Tlaxcala, como en el Funcionamiento del Sistema de Seguridad. De igual forma, tienden a coincidir en un mejor resultado en la Estructura de Seguridad, en coherencia con el promedio nacional, aunque la existencia de capacidades institucionales no necesariamente significa un desempeño más eficiente ante las deficiencias que destacan en el funcionamiento del sistema de seguridad.

¹¹¹ Michoacán se considera un caso atípico como resultado de incertidumbre ante la información reportada (Le Clercq y Rodríguez 2016: 108-110).

Gráfica 2.

Desempeño por subdimensión Puebla y estados circundantes



Fuente: Elaboración propia

Para comprender los altos niveles de impunidad en Puebla, cuyo índice se ubica ligeramente por encima de la media nacional, con un total de catorce estados ocupando una mejor posición, es importante señalar que en cada una de las subdimensiones, con la única excepción del Funcionamiento del Sistema de Justicia (46), su desempeño se encuentra negativamente por encima del promedio nacional (Gráfica 3). Su peor resultado por subdimensión está en la Estructura del Sistema de Justicia (78) y el Funcionamiento del Sistema de Seguridad (78), lo cual coincide con la tendencia nacional. Incluso la cifra negra nos advierte de un porcentaje de delitos denunciados menor a un promedio nacional en sí mismo muy bajo (93.2 vs 92.8), lo cual implica a su vez que los ciudadanos tienen grados de confianza muy bajos en sus autoridades.

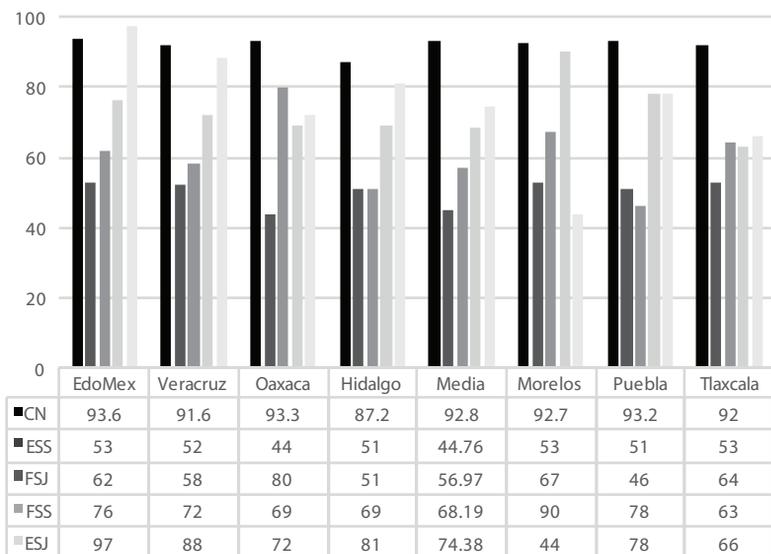
Si continuamos la comparación de Puebla con sus estados circundantes (Gráfica 3) y de acuerdo con los datos que reportan las entidades al INEGI, en lo que respecta a la Estructura del Sistema de Justicia, el Estado de México (97) destaca por el peor resultado nacional, seguido por Veracruz (88) e Hidalgo (81). Puebla (78) se encuentra a lejos del peor resultado, a casi veinte puntos del Estado de México, pero se ubica negativamente 3.62 puntos por encima del promedio nacional. Lo que pone en evidencia problemas significativos en el diseño y falta de capacidades para procurar justicia. Del grupo de estados seleccionados únicamente Oaxaca (72), Tlaxcala (66) y Morelos (44) obtienen un resultado más favorable al promedio

nacional y, en el último caso, incluso cercano al mejor resultado de la muestra (Campeche, 40.67).

En la subdimensión Funcionamiento Sistema de Seguridad tienden a concentrarse los peores resultados por estado después del diseño del sistema de justicia. En este caso todo el grupo analizado se ubica negativamente por encima de la media, con la excepción de Tlaxcala, y de hecho Morelos alcanza el peor resultado nacional (90), más de 20 puntos por encima del promedio y hasta 75 de la mejor posición (Campeche, 14.91). En Puebla los problemas de funcionamiento en materia de seguridad (78) alcanzan los mismos niveles que las deficiencias en la estructura de justicia (78), situación compartida con N estados a nivel nacional

Gráfica 3.

Variaciones or subdimensión Puebla y estados circundantes



Fuente: Elaboración propia a partir de IGI-MEX 2016

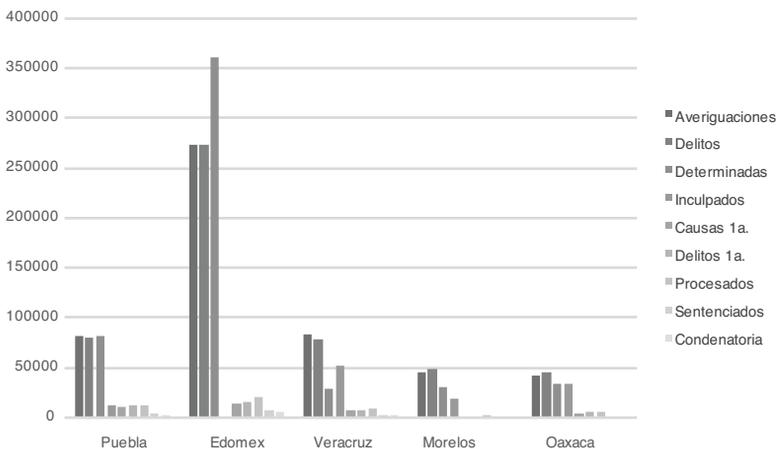
Esto implica que a pesar de que los datos señalen mejores condiciones en las dimensiones Estructura Seguridad de Seguridad (51) y Funcionamiento Sistema de Justicia (46), pues los problemas estructura impactan en el funcionamiento y viceversa, con lo cual un resultado eficiente en alguna dimensión resulta insuficiente para contener la impunidad ante la magnitud de los problemas de desempeño que caracterizan a las otras subdimensiones.

Las consecuencias del desequilibrio entre las subdimensiones del modelo pueden observarse en la dinámica de la cadena impune en cada uno de estos estados. La cadena impune es un recurso que nos permite medir la trayectoria de la procuración de justicia desde la presentación de una denuncia y la apertura de una averiguación previa, hasta la sentencia y la condena para los culpables (Le Clercq y Rodríguez, 2016: 55). Esto implica que la cadena de impunidad sólo integra los delitos denunciados, estos es, alrededor de 7 de cada 100 cometidos. Sin embargo, nos permite, entender la forma en que fluye el proceso de procuración de justicia a partir del momento de la denuncia y hasta la sentencia. Por su misma definición deja fuera aquellos delitos que no son denunciados y que para México equivale a 7 delitos denunciados de cada 100 cometidos.

Lo que tendríamos que esperar de la cadena impune es que se exprese como una pendiente escalonada que decline conforme avanza el proceso. Por ejemplo, el número de denuncias debe ser mayor al de inculpados y este, a su vez, más alto que el de personas procesadas. Cuando encontramos saltos abruptos, aumentos y disminuciones aleatorias o variaciones disímiles, enfrentamos ineficiencias que representan inconsistencias, sobreporte de información, ineficiencias, cuellos de botella o investigación que se arrastran a lo largo de los años.

Gráfica 4.

Cadena Impune por Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de IGI-MEX 2016

Lo que la *Gráfica 4* nos permite observar, son las diferencias en el desempeño del sistema de justicia una vez se presenta la denuncia. En el caso de Puebla no hay prácticamente variación entre las averiguaciones previas abiertas, el número de presuntos delitos registrados y las averiguaciones previas iniciadas con carpetas de investigación determinadas (un promedio de 81,000 casos), aunque el número de delitos resultó mayor al de averiguaciones previas abiertas. Posteriormente hay un salto abrupto en lo que corresponde al total de inculcados, lo cual a su vez mantiene el mismo nivel (un promedio cercano a 12,000 casos) que causas en 1ª. Instancia, delitos registrados y procesados y/imputados, para volver a caer hasta 3,628 sentenciados totales y 2,908 sentenciados en primera instancia condenatoria. Esto implica que únicamente se tiene un inculcado para el 16% de las averiguaciones y carpetas abiertas y, de estos, sólo alrededor de 23% recibieron una sentencia condenatoria.

En los otros casos también podemos observar comportamientos anómalos o ineficiencia en la procuración de justicia. Destaca el Estado de México por la magnitud de los delitos registrados y las averiguaciones iniciadas, pero en especial por la ausencia de información sobre inculcados, las 14,638 causas penas abiertas frente a 272,996 averiguaciones previas iniciadas y únicamente 6,162 sentencias condenatorias sólo el doble que Puebla a pesar de que triplica el total de averiguaciones iniciadas. En los otros casos, hay también inconsistencias importantes: la diferencia entre averiguaciones previas determinadas (28,235) y el total de inculcados (52,464) en el caso de Veracruz; el total de delitos registrados en primera instancia (1,598), los procesados e inculcados (2,116) y las sentencias condenatorias (416) en Morelos, en comparación a las averiguaciones abiertas (45,052) y los inculcados y/o imputados registrados (19,786); y el total de causas abiertas en primera instancia (4,052) y sentencias condenatorias (425) en Oaxaca, frente a 42,269 averiguaciones previas iniciadas y 34,634 inculcados y/o imputados registrados.

Resultados por indicador

Retomando el argumento desarrollado, las instituciones de justicia y seguridad son vulnerables en prácticamente todas las entidades y las crisis de la inseguridad y la violencia pueden ser latentes como resultado de las condiciones generales de impunidad existentes. Un indicador importante de la disfunción que caracteriza a los sistemas de seguridad y justicia, es la que es incapaz incluso para responder con efectividad ante solo alrededor de 7% de delitos que en promedio se denuncian anualmente. Con estas capa-

ciudades insuficientes y las deficiencias en funcionamiento, un incremento en los niveles de denuncia más que mejorar el desempeño de los sistemas de justicia y seguridad, podría agudizar los problemas de las instituciones para responder con efectividad y garantizar el acceso a la justicia, incrementando con ello la desconfianza ciudadana y los espacios para la corrupción.

Cuando analizamos el resultado por cada indicador, destacan los problemas de capacidad institucional que se traducen en las ineficiencias y cuellos de botella en la procuración de justicia ilustrados a través de la cadena impune. Las diferencias en desempeño por indicador ilustran que los estados enfrentan problemas muy semejantes a pesar de las variaciones en los datos y que sus resultados son deficientes a pesar de que la media nacional es muy baja.

Tabla 2:

Resultados por Indicador IGI-MEX 2016					
Dimensiones	variable	Promedio nacional	Puebla	Máximo nacional	Mínimo Nacional
ESS	<i>Personal procuradurías x 100mh</i>	75.7	39.3	Colima 164.3	Estado de México 32.4
	<i>Agencias Ministerio Público x 100mh</i>	3.2	1.6	Durango 12.1	Estado de México 1.1
	<i>% agencias Ministerio Público especializadas en delitos graves</i>	14.8%	7.1%	Baja California 35.8%	Tamaulipas 1.3%
	<i>Agentes Ministerio Público x mil delitos registrados</i>	5.31	2.71	Campeche 49.71	Baja California 1.67
	<i>Policías judiciales x 100mh.</i>	11.1	1.0	Baja California Sur 46.5	Colima, Chihuahua, Hidalgo, Sonora, Tamaulipas, Veracruz 0.0
	<i>Personal Seguridad Pública x 100mh (1er. Nivel, Intermedio y Operativo)</i>	160.5	100.7	Ciudad de México 904.7	Baja California 18.3

Resultados por Indicador IGI-MEX 2016					
Dimensiones	variable	Promedio nacional	Puebla	Máximo nacional	Mínimo Nacional
ESJ	<i>Magistrados y Jueces x 100mh.</i>	3.5	1.5	Campeche 10.2	Puebla 1.5
	<i>Personal Tribunal Superior de Justicia x100mh.</i>	34.3	22.9	Ciudad de México 75.1	Veracruz 4.7
	<i>Secretarios Tribunal Superior de Justicia x 100mh.</i>	11.9	6.4	Ciudad de México 28.7	Veracruz 4.7
	<i>Personal penitenciario entre capacidad instalada</i>	0.2	0.3	Colima 0.5	6 estados 0.1
	<i>Personal penitenciario entre reclusos</i>	0.2	0.2	Guanajuato 0.5	15 estados 0.1
FSS	<i>Presuntos delitos por 100mh</i>	1,444.9	1,329.5	Campeche 201	Baja California Sur 3,208
	<i>% encarcelados x homicidio entre homicidio en averiguaciones previas</i>	27.5%	11.4%	Baja California Sur 170.1%	Michoacán 8.9%
	<i>% encarcelados x robo entre robos en averiguaciones previas</i>	10.3%	3.7%	Campeche 71.3%	Morelos 2.9%
FSJ	<i>Causas penales 1ª. instancia entre carpetas de investigación</i>	0.13	0.14	Campeche 1.4	Morelos 0.03
	<i>% sentenciados entre ingresos penitenciarios</i>	58.41%	100.9%	San Luis Potosí 133.8%	Baja California 5.2%
	<i>% reclusos sin sentencia 1ª. instancia</i>	35.7%	41.1%	Ciudad de México 15.7%	Durango 67.1%
<i>Cifra Negra</i>		92.8%	93.2%	Hidalgo 87.2%	San Luis Potosí 96.5

Fuente: Elaboración propia a partir de IGI-MEX 2016

Los datos resumidos en la *Tabla 2* advierten que Puebla tiene un desempeño deficiente con relación a la media nacional en 13 de los 18 indicadores que conforman el estudio, incluyendo el caso de “porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios”, en el que la información reportada señala 100.9% de sentenciados del total de ingresos penitenciarios. Esta problemática es especialmente marcada dentro de la Dimensión Estructura de Seguridad, en la cual todos los indicadores presentan un desempeño negativo con relación a la media nacional.

Los indicadores evidencian problemas de diseño y capacidades que a su vez se trasladan y explican funcionamiento ineficiente. De hecho en prácticamente la mitad de las variables estudiadas el resultado están más cerca del estado con peor desempeño que del promedio nacional. Sin perder de vista que el punto de referencia es una media nacional que en sí misma refleja la existencia de capacidades institucionales muy limitadas entre los estados.

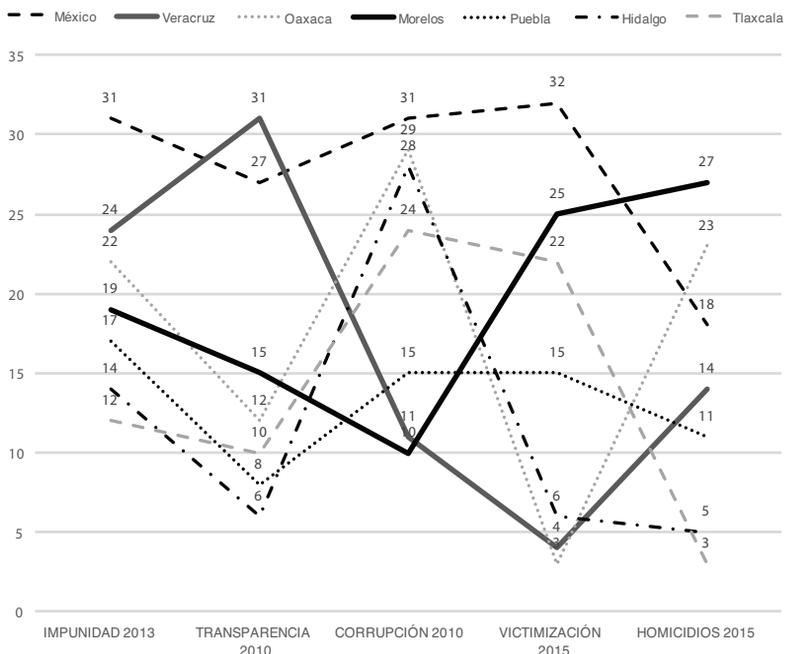
De igual forma, estos resultados se enmarcan en un contexto que combina alta impunidad con alta desigualdad social, ya sea tomando como referencia el resultado estatal en el coeficiente de GINI, el Índice de Desarrollo Humano o el porcentaje de pobreza medio nacional.

Algunos indicadores resumen puntualmente el problema de capacidades insuficientes que caracteriza a Puebla: 1.6 agencias del ministerio público, 1 policía judicial, 1.5 jueces y magistrados y 6.4 secretarios del tribunal Superior de Justicia para atender a cada 100 mil habitantes. 11.4% y 3.7% personas son encarceladas cuando el homicidio y el robo, respectivamente, cuando estos delitos ya se encuentran en una averiguación previa, a lo que se añade 41% de presos sin sentencia en Primera Instancia, a pesar de que se denuncian 6.8% de los delitos. Es necesario insistir que los resultados en estos indicadores son muy pobres a pesar de que la media nacional es mediocre.

Finalmente, Puebla manifiesta un desempeño desigual en la forma de enfrentar problemas como la impunidad, la opacidad, la corrupción, la victimización o el homicidio. Como puede verse en la *Gráfica 5*, si bien el Estado de México, Veracruz, Oaxaca o Morelos presentan una situación más crítica en su conjunto, donde destacan problemas de impunidad, corrupción o victimización mucho muy altos, hay una contradicción importante entre el comportamiento de Puebla en el ámbito de la transparencia frente a su capacidad para reducir la corrupción, la victimización y la impunidad, problema que pone en evidencia nuevamente los consecuencias de la falta de capacidades institucionales.

Gráfica 5.

Desempeño Impunidad, transparencia, corrupción, victimización y violencia



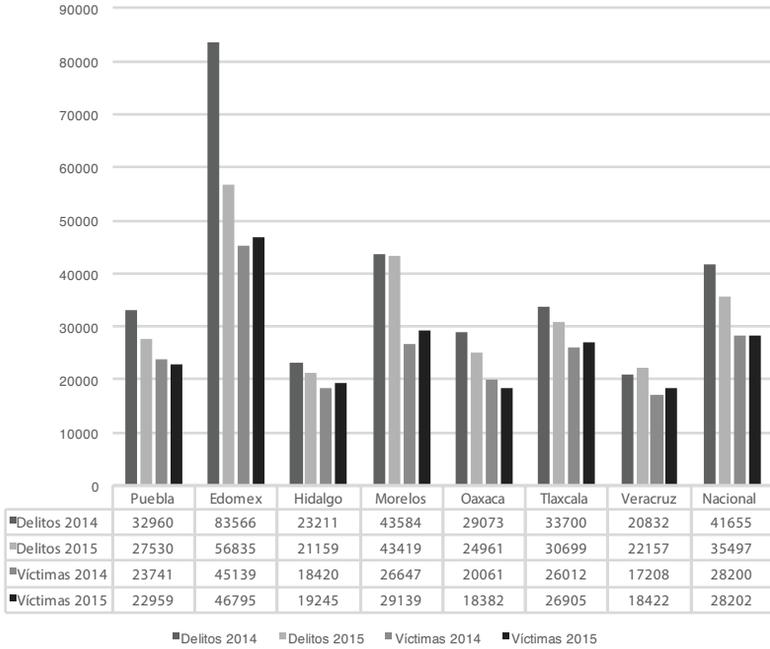
Fuente: Elaboración propia a partir de Bohórquez, Guzmán y Petersen 2016.

Puntos concluyentes

Este trabajo ha desarrollado cuatro argumentos principales: En primer lugar, México se caracteriza por muy altos niveles de impunidad en comparación con el promedio global. En segundo lugar, los estados de la república tienen niveles muy semejantes de impunidad y por problemas compartidos de diseño del sistema de justicia y funcionamiento del sistema de seguridad. Tercero, la impunidad es una patología política (Friedrich 1972) que conforme se extiende multiplica la magnitud y los efectos de otros problemas como la inseguridad, la violencia, la corrupción o la violación a los derechos humanos. Finalmente, a pesar de que la incidencia delictiva en Puebla tiende a ser baja en comparación al promedio nacional, sus niveles de impunidad tienden a ser altos y reflejan problemas de capacidades institucionales para garantizar seguridad pública y acceso a la justicia.

Grafica 6.

Incidencia Delictiva y Víctimas 2014-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de ENVIPE 2016. La información corresponde a tasas por cada 100 mil habitantes

La existencia de grados de impunidad altos, representan una advertencia que no puede ignorarse: si bien la impunidad no ha traducido en los mismos niveles de violencia e inseguridad que enfrentan otros estados, la debilidad institucional que resume el IGI-MEX implica un alto grado de vulnerabilidad e incapacidad para enfrentar incrementos en la incidencia delictiva y en las tasas de violencia como resultados de factores endógenos o exógenos. El fenómeno del robo de combustible, con su impacto en evolución del crimen organizado y erosión del tejido social, ejemplifica la forma en que nuevos retos en materia de seguridad aumentan la presión sobre las instituciones de justicia y seguridad previamente rebasadas por la insuficiencia de capacidades.

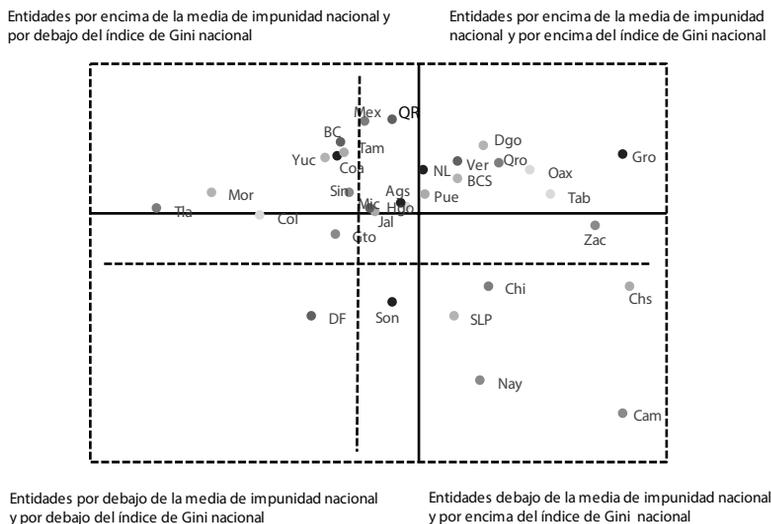
Finalmente, el Índice Global de Impunidad advierte una correlación entre desigualdad socioeconómica e impunidad. Esta relación implica que la desigualdad puede ser un factor que facilita la extensión de la impunidad que

incrementa especialmente la vulnerabilidad de la población que sufre de condiciones de marginación y pobreza. En el caso mexicano coinciden altos niveles de impunidad altos grados de desigualdad, Mientras que Puebla se caracteriza por niveles de impunidad y desigualdad por encima incluso del promedio nacional. Esto es relevante porque estamos hablando de un proceso de segregación social que dificulta a las personas defender sus derechos a través de conductos institucionales y, por el otro, distribuye en forma injusta el acceso a bienes públicos, incluyendo la administración de justicia y la seguridad.

En este sentido, la correlación entre desigualdad e impunidad, en especial en casos con promedios por encima del desempeño nacional, como Puebla, pone de manifiesto que enfrentar la impunidad no implica necesariamente aumentar penas a quienes comentes delitos, sino que requiere de estrategias de mediano y largo plazo que combinen inversión en el desarrollo de capacidades institucionales y humanas, evaluación de gestión e impacto, al igual que programas de prevención social y políticas más efectivas de inclusión social.

Gráfica 7.

Cuadrantes Impunidad-Desigualdad en los estados



Fuente: IGI-MEX 2016, pp. 59.

Referencias bibliográficas

- Bohórquez Eduardo, Irasema Guzmán y Germán Petersen (2016), “Factofilia: México: ¿es la impunidad hermana gemela de la corrupción?”, *Este País*, México 1 de enero de 2016, (<http://www.estepais.com/articulo.php?id=403&t=factofilia-mexico-es-la-impunidad-hermana-gemela-de-la-corrupcion>).
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2005), *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*, 61º período de sesiones, Tema 17 del programa provisional, 8 de febrero de 2005.
- Friedrich, Carl J. (1972), *The Pathology of Politics*, Harper and Row, New York.
- Jorgensen, Nick, “Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves?”, *Journal of Human Rights*, Vol. 8, Issue. 4, University of Connecticut 2009, pp. 385-404.
- Le Clercq Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, Índice Global de Impunidad 2015 (IGI-2015), México, UDLAP 2015, [http://www.udlap.mx/cesij/files/igi2015_ESP.pdf]
- Le Clercq Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, Índice Global de Impunidad México 2016 (IGI-MEX 2016), México, UDLAP 2016, [<http://www.udlap.mx/igimex/descargaPdf.aspx>]
- Le Clercq Juan Antonio, Azucena Cháidez y Gerardo Rodríguez, “Midiendo la Impunidad en América Latina, retos conceptuales y metodológicos”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 55, Flacso, Quito, Ecuador, mayo 2016, pp 69-91.
- Skaaning, Svend-Erik (2010), “Measuring the Rule of Law”, *Political Research Quarterly*, Vol. 63, Number 2, June 2010, pp. 449-460.
- Veersteg, Mila y Tom Ginsburg (2017), “Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators”, *Law & Social Inquiry*, Volume 42, Issue 1, Winter 2017, pp. 100-137.

Viñuales, Jorge E (2007), “**Impunity: elements for an empirical concept**”, *Law and Inequality*, Minneapolis, Vol. 25, 2007, no. 1, pp. 115-145.

Zepeda Lecuona, Guillermo (2011), *Crimen sin castigo*, Fondo de Cultura Económica, México 2011

CAPÍTULO XVII

Las ampliaciones de la Unión Europea hacia Europa del Este, impacto político en transparencia y gobernanza

Pedro Manuel Rodríguez Suárez

Introducción

Este capítulo de libro efectúa un análisis en relación con la integración de los países de Europa del Este en la Unión Europea (UE) y el impacto que ha tenido la membresía de la UE en este grupo de países en materia de transparencia, buena gobernanza, así como en políticas anticorrupción. Por otro lado, el autor elabora un estudio comparativo entre los países de Europa del Este que ingresaron en la UE y los países de la “nueva Europa del Este”, que no son miembros de la UE desde una perspectiva del crecimiento y del desarrollo económico, en particular desde la caída del sistema socialista en esta parte de Europa, hasta nuestros días.

La hipótesis que acompaña a este capítulo es de tipo descriptiva, debido a que pronostica un fenómeno y posee tres argumentos fundamentales. El primero sustenta la idea de que la membresía de la UE de los países de Europa del Este ha tenido un impacto mayúsculo en este grupo de países en materia de transparencia, buena gobernanza, así como en el establecimiento de políticas anticorrupción. Asimismo, la membresía de la UE ha contribuido a estabilizar políticamente a esta región del viejo continente, que por su ubicación geográfica es fundamental para garantizar la paz y la estabilidad política de Europa. En este sentido, si estos países no se hubiesen incorporado en dicha organización seguramente hoy en día prevalecería *in situ* la inestabilidad política, el poco crecimiento económico y los conflictos étnicos, lo que sin duda alguna hubiera tenido serias repercusiones para la paz, la estabilidad y la seguridad de toda Europa. Aunado a lo anterior, seguramente en estos países predominaría la poca transparencia guberna-

mental, una endeble gobernanza, así como altos indicadores de corrupción gubernamental, tal y como sucede en los países de la “nueva Europa del Este”, que no han sido incorporados en la UE.

El segundo argumento alude a que la membresía de la UE ha contribuido a generar crecimiento y desarrollo económico en los países ex satélites de la URSS. Este fenómeno no ha sucedido en los países de la “nueva Europa del Este”, en donde los indicadores en torno a los rubros anteriormente mencionados, se encuentran muy por debajo en comparación con los países de Europa del Este que actualmente son miembros de la UE. Sin duda alguna, el importante crecimiento y desarrollo económico que han obtenido los nuevos miembros de la UE debido a su membresía en este organismo ha contribuido a reforzar la buena gobernanza, las instituciones políticas democráticas, así como la transparencia gubernamental.

El tercer y último argumento sustenta que los requisitos para obtener la membresía de la UE que fueron establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, contribuyeron a consolidar las transformaciones políticas en los países de Europa del Este que actualmente son miembros de la UE, debido a que dichos requisitos obligaron a estos países a consolidar sus reformas políticas después de la caída del socialismo y del sistema de economías centralizadas.

Este capítulo posee tres objetivos fundamentales. El primero: evalúa el impacto que ha tenido la membresía de la UE en los países de Europa del Este desde la perspectiva política, social y económica. El segundo: efectúa un estudio de casos en relación con el crecimiento y el desarrollo económico entre los países de Europa del Este que ingresaron en la UE y los países de la “nueva Europa del Este”, que no forman parte de dicho organismo. El tercer y último objetivo: interpreta teóricamente las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este desde la perspectiva de la teoría de la seguridad compleja. Asimismo, este capítulo tiene como objetivo evaluar como la membresía de la UE ha impactado a los nuevos miembros de la UE desde la perspectiva la transparencia gubernamental, la buena gobernanza y el establecimiento de políticas anticorrupción.

Este artículo se divide en tres secciones. En la primera se aplica la teoría de la seguridad compleja de Barry Buzan y Ole Waeber con la finalidad de encontrar una respuesta teórica al planteamiento del problema. En la segunda sección se hace alusión al impacto político, social y económico, que ha tenido la membresía de la UE en los países de Europa del Este, y en la tercera y última parte se presentan las conclusiones generales.

Marco teórico: Teoría de la Seguridad Compleja

El trabajo se sustenta en la Teoría de la Seguridad Compleja. Esta teoría es presentada en el libro: *Regions and Powers: a guide to global security order* (Buzan y Waever, 2013). La teoría de la seguridad compleja interpreta los problemas de seguridad que aparecieron en el escenario internacional al concluir la Guerra Fría. Sin embargo, para efectos de este artículo dicha teoría se utilizará únicamente para comprender las transformaciones políticas, sociales y económicas que han tenido efecto en los países de Europa del Este que se han incorporado en la UE. En este contexto se aplicará esta teoría para comprender cómo ha impactado la membresía de la UE de los países de Europa del Este en el ámbito de la seguridad, la buena gobernanza, la transparencia gubernamental y la lucha anticorrupción.

Desde la perspectiva de esta teoría el fin de la Guerra Fría connotó un cambio radical en torno a los problemas de seguridad de Europa, así como a los sistemas políticos de una cantidad muy considerable de países del viejo continente, debido a que un gran número de países europeos eran gobernados por sistemas políticos totalitarios y economías centralizadas o de Estado.

Barry Buzan y Ole Waever fundamentan su teoría desde las perspectivas del neorrealismo, el globalismo y el regionalismo. Desde su punto de vista, el regionalismo está más cerca del neorrealismo que del globalismo debido a que el regionalismo constituye una respuesta al fenómeno de la globalización, así como a los problemas de seguridad que enfrentan hoy día las regiones. En este marco de ideas, la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) son los principales organismos que procuran la seguridad en Europa. Cabe mencionar que, si bien la UE no es un organismo de seguridad militar, proporciona seguridad económica y transformación política a sus miembros menos desarrollados y más una a los que provienen de sistemas políticos totalitarios. Asimismo, la membresía de la UE obliga a sus Estados miembros a cumplir con los requisitos políticos y económicos que son fundamentales para obtener dicha membresía, por lo tanto, los Estados de Europa del Este se han transformado radicalmente en términos políticos debido a su adhesión a dicho organismo.

El centro de los estudios de la teoría de la seguridad compleja se concentra en los *complejos de seguridad regional*, que aparecen en las obras *People States and Fear: an agenda for international security in the post cold war era* (Buzan, 2007: 17) y *Security: a New Framework for Analysis* (Buzan, Waever y de Wildem, 1997: 23-24). Cabe hacer alusión a que en los complejos de seguridad los actores se identifican como “interdependien-

tes”; por lo tanto, crean una “identidad colectiva” en aras de contrarrestar las amenazas que eventualmente afectarían su seguridad y su estabilidad política. En este contexto, los actores que pertenecen a los complejos de seguridad consideran que los problemas de seguridad que enfrenta una región no pueden resolverse de manera aislada y que la respuesta más efectiva es actuar de manera conjunta. En Europa, la UE y la OTAN representan los complejos de seguridad más importantes. La integración de los países de Europa del Este en ambas organizaciones, empero más aún en la UE, es considerada como la respuesta “colectiva” más efectiva para confrontar los nuevos dilemas de seguridad que enfrenta hoy en día el viejo continente.

En términos de seguridad, Barry Buzan y Ole Waever mantienen la convicción de que los actores que intervienen para propiciar la estabilidad política de Europa superan la concepción tradicionalista y estado-céntrica. Por lo tanto, el estado ya no es el único actor que participa para fortalecer y prevenir la seguridad europea. Actualmente se involucran otros actores, como los económicos, los sociales, los organismos no gubernamentales y las organizaciones ambientales, que intervienen de manera conjunta con los tradicionales, como el político y el militar.

Barry Buzan y Ole Waever crean una relación entre el realismo y el constructivismo. Asimismo, consideran que el realismo tradicional es muy limitado para comprender los problemas que afectan la estabilidad y la seguridad del viejo continente. Por lo tanto, la teoría de la seguridad compleja aborda los estudios de seguridad desde una perspectiva intersubjetiva en la cual la opinión pública juega un papel fundamental que legitima que un fenómeno de seguridad sea percibido como un “riesgo” hacia la seguridad colectiva.

Cabe subrayar que, durante las ampliaciones de la UE hacia el Este de Europa, el Estado, los actores no estatales, así como la participación de la opinión pública han tenido un papel fundamental para legitimar dichas ampliaciones. La mayoría de estos actores han sido de la convicción en relación con los beneficios que obtendrían los países de Europa Occidental inherentes a la incorporación de los países ex socialistas de Europa en dicho organismo. Desde su perspectiva, una Europa fuertemente integrada, que posea mecanismos de cooperación respaldados por una fuerte institucionalización y que posea una identidad comunitaria, es mucho más segura, próspera y estable que una Europa fragmentada. Aunado a lo anterior, la incorporación de los países ex socialistas de Europa en la UE, obliga a estos países a comprometerse con la buena gobernanza, la transparencia gubernamental, fortalecer y consolidar sus instituciones políticas democráticas, así como a implementar políticas anticorrupción. En este orden de ideas, desde la perspectiva de la teoría de la seguridad compleja la integración

de los países de Europa del Este en la UE contribuye de manera decisiva a contrarrestar de manera colectiva los problemas de seguridad que afectan la estabilidad política de Europa Occidental, así como a transformar radicalmente los sistemas políticos de los países de la Europa ex socialista.

Impacto político, económico y social de la membresía de la UE en los países de Europa del Este

Las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este han sido muy positivas debido a que no sólo han contribuido a fortalecer la estabilidad, la paz y la prosperidad en los países de Europa del Este que se incorporaron en dicho organismo durante el 2004, 2007 y 2013, sino que también han favorecido las transformaciones políticas, económicas y sociales en este grupo de países (Archick, 2013). Las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este son interpretadas por una cantidad bastante considerable de especialistas como uno de los mayores retos que ha enfrentado la política exterior de la UE en toda su historia, debido a que incorporó por primera vez en toda su historia a países con un nivel económico muy inferior en comparación al resto de los miembros de la UE. Aunado a lo anterior, todos estos países se encontraban en plena transición política y económica, e inclusive social. Asimismo, hasta hace apenas unas décadas atrás en estos países no eran ni siquiera concebibles la creación de políticas públicas en torno a la buena gobernanza, la transparencia, así como políticas anticorrupción, debido a que eran Estados gobernados por sistemas políticos totalitarios en donde no existía ni siquiera libertad de expresión ni mucho menos la rendición de cuentas por parte del Estado hacia sus ciudadanos (Hill, 2002 :2).

Pocos años después de la caída de la URSS y del bloque socialista europeo la UE estableció con los países de Europa del Este acuerdos de libre comercio, que posteriormente se transformaron en los Acuerdos Europeos (AE). Los AE incrementaron el nivel de integración y establecieron la posibilidad en relación con el ingreso de estos países en la UE, debido a que tenían todo el derecho para solicitar la membresía de la UE, ya que forman parte del continente europeo, tal y como lo establece el artículo 49 del Tratado de la UE (1992). Sin embargo, su integración en la UE fue condicionada a cumplir cabalmente con los criterios de adhesión que fueron establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, que son los siguientes:

- Poseer sistemas políticos democráticos e instituciones políticas estables que garanticen el respeto al Estado de derecho.

- Protección de los derechos humanos y de las minorías étnicas.
- Economías de mercado y habilidad para competir en el mercado comunitario.
- Capacidad para cumplir con las obligaciones de la membresía de la UE.
- Absorber las políticas monetarias y el sistema político de la UE.
- Incorporarse al *acquis communautaire* o al acervo comunitario de la UE.
- No enfrentar problemas transfronterizos con países vecinos.

Estos requisitos fueron muy difíciles de cumplir para los países ex socialistas de Europa, debido a que no estaban preparados para adoptarlos, por lo que la UE creó diferentes programas de cooperación. Entre los más importantes que se establecieron resaltan: “PHARE: Polonia y Hungría, programa para la reconstrucción económica”, “el Banco Europeo para la Reconstrucción Económica y el Desarrollo”, “el Proceso de Estabilización y Asociación”, así como el “Instrumento de Ayuda de Preadhesión”.

Para los países ex socialistas de Europa del Este la membresía en la UE connotaba una *quasi* garantía *vis-à-vis* su crecimiento y desarrollo económico. Aunado a lo anterior, significaba integrarse al bloque económico más consolidado del mundo, terminar con el pasado totalitario y con las relaciones tan asimétricas que mantuvieron con Moscú por casi medio siglo. Asimismo, debido a su ingreso en la UE estos países podían acceder a los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión, que sin duda alguna fortalecerían sus reformas políticas que incluían aspectos fundamentales para ingresar en la UE, tales como: la buena gobernanza, la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas, así como en la implementación de políticas anticorrupción.

Los países de Europa del Este se han beneficiado considerablemente de su membresía en la UE, lo que se ve reflejado no sólo con el crecimiento y el desarrollo económico, sino también por el importante intercambio comercial que mantienen con otros miembros de la UE, así como con los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio. Aunado a lo anterior, estos países han recibido una cantidad muy considerable de inversión extranjera directa (IED) de los miembros de la UE, así como una cooperación económica muy importante relativa a los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión.

Estos fondos han sido utilizados para modernizar su infraestructura, mejorar las instituciones políticas, modernizar el sector agrícola, incrementar la calidad de la educación y de la salud pública, así como para crear mejores oportunidades laborales. Aunado a lo anterior, la cooperación que han recibido estos países antes y después de su integración en la UE a través de los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales de la UE ha sido crucial para este grupo de países en aras de transformar sus instituciones políticas, la buena gobernanza, la transparencia gubernamental, así como para establecer políticas anticorrupción.

Por otro lado, la membresía en la UE ha permitido que los ciudadanos de Europa del Este incrementen su calidad de vida y que sus países formen parte del Acuerdo de Schengen; por lo tanto, hoy en día prácticamente todos estos países, con excepción de Bulgaria y Rumanía, son miembros del Acuerdo de Schengen, lo que permite que sus ciudadanos tengan el derecho relativo a la libre circulación de personas, así como la libre circulación profesional.

En este sentido, una gran cantidad de ciudadanos de Europa del Este han emigrado de manera legal hacia los países ricos de Europa Occidental. Sin embargo, este fenómeno no ha sido bien recibido por algunos miembros de la UE y es considerado como una de las principales variables relativas al *Brexit*. Asimismo, ha contribuido a que los partidos de ultraderecha tomen cada vez más fuerza —como bien lo ejemplifica el poder político que ha adquirido el Frente Nacional en Francia, el Partido por la Libertad en Holanda, Alternativa para Alemania en Alemania, el Partido de la Libertad en Austria, y el Vlaams Belang en Bélgica— y que se incremente el escepticismo en relación con el apoyo de la opinión pública hacia la UE.

El primer grupo de países de Europa del Este que ingresó en la UE fue durante 2004, el segundo en 2007 y el tercero en 2013. Algunos de estos países se integraron de manera rápida a las culturas y a los valores occidentales de Europa Occidental. Sin embargo, para otros países este proceso ha sido más arduo debido a que el sistema socialista que imperó en algunos de ellos fue más radical, tal y como fueron los casos de las Repúblicas Bálticas (Estonia, Letonia y Lituania), así como de Bulgaria y Rumanía. Este fenómeno se puede observar con las considerables dificultades que tuvieron las Repúblicas Bálticas, Bulgaria y Rumanía para consolidar sus instituciones políticas, establecer un verdadero Estado de derecho, así como para erigir políticas anticorrupción y transparencia gubernamental. Por tal motivo, Bulgaria y Rumanía fueron invitadas a abrir negociaciones de adhesión con la UE de manera tardía. Cabe mencionar que algunos miembros de la UE, como Holanda, no estuvieron tan convencidos de la integración de Rumanía

en dicha organización por sus altos indicadores que presentaba antes de 2017 en relación con corrupción gubernamental.

Sin embargo, el deseo y el interés tan grande que existía por pertenecer a la UE impactó de manera decisiva para consolidar las reformas políticas en particular en los países de Europa del Este que se encontraba más atrasados, tales como Bulgaria y Rumanía. En palabras de Grossman (2006), “el proceso de integración en la UE ha tenido un efecto decisivo para consolidar las transformaciones políticas en los países ex socialistas de Europa del Este y ha sido fundamental para consolidar las instituciones políticas democráticas, la buena gobernanza, la transparencia gubernamental, así como para implementar políticas anticorrupción, en particular en países que anteriormente presentaban altos indicadores en relación con corrupción gubernamental, tales como: Croacia, Bulgaria y Rumanía”.

Los beneficios que han obtenido los países de Europa del Este que se han incorporado en la UE se pueden clasificar desde la perspectiva de tres indicadores fundamentales: políticos, económicos y sociales.

Impacto político

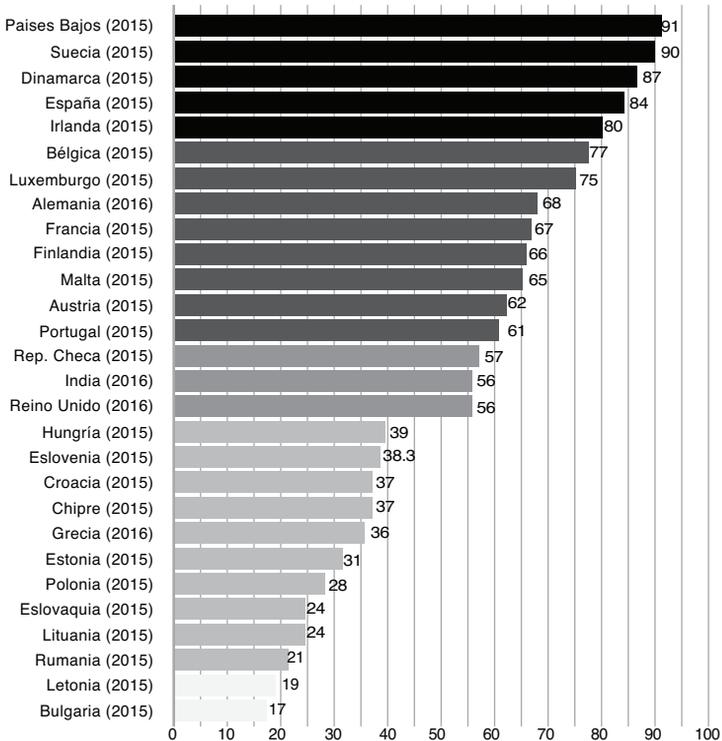
Después de la caída del bloque socialista, los países de Europa del Este no tuvieron otra opción que integrarse en la UE, de lo contrario hubieran quedado fuera del desarrollo económico, político y social, e inclusive cultural que prevalece en Europa Occidental, a pesar de los problemas que enfrenta esta parte de Europa en el siglo XXI. Sin duda alguna, uno de los impactos políticos más importantes derivados de la membresía de la UE ha sido la consolidación de las instituciones políticas democráticas, la transparencia gubernamental, la buena gobernanza, así como las políticas que se han establecido en relación con la lucha anticorrupción, algo que no ha sucedido en los países europeos que pertenecen al espacio post-soviético y que adoptaron el modelo ruso de democracia. En suma, Bielorrusia, Moldavia, Ucrania e inclusive la propia Rusia (Doyle, 1986: 51).

Por otro lado, la consolidación del sistema político democrático ha contribuido a fortalecer la estabilidad política, la participación de la sociedad civil y la lucha en contra de los ultranacionalismos. Hoy en día en todos estos países predominan los sistemas políticos democráticos consolidados, aunque Bulgaria y Rumanía aún se encuentran en la periferia de Europa en términos de la calidad de sus democracias.

En este sentido, entre los nuevos miembros de la UE de Europa del Este se pueden observar actualmente instituciones políticas consolidadas, el respeto por la libertad de expresión, los derechos humanos y de las minorías, una gran diversidad de partidos políticos y de organizaciones no gubernamentales. A pesar de esto, según el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo: 2016) la opinión pública en estos países es la menos abierta para aceptar las uniones de personas del mismo sexo. Muy probablemente esto responde a las décadas de “socialismo real”, en donde este tipo de temas ni siquiera figuraban en la agenda política de los Estados ex socialistas europeos. Sólo en la República Checa se puede apreciar que 57% de su sociedad civil está a favor de dichas uniones, tal y como se puede observar en la gráfica 1.

Gráfica 1

Respaldo de la opinión pública en la UE en relación con las uniones del mismo sexo



Fuente: Elaboración propia con datos de Parlamento Europeo, 2016.

Debido a su pertenencia en la UE los países de Europa del Este actualmente están comprometidos a poseer un sistema político democrático, buena gobernanza, instituciones políticas que garanticen el respeto al Estado de derecho, así como los derechos humanos y los derechos de las minorías. Este fenómeno ha marcado una gran diferencia entre este grupo de países y los países que pertenecen a la “nueva Europa del Este” y que se encuentran ubicados geográficamente en el “cercano próximo de Rusia”. En donde desgraciadamente sucede todo lo contrario, tal y como lo puede evidenciar los niveles tan altos de corrupción gubernamental, así como la endeble transparencia y gobernanza que existe en Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y Rusia. Aunado al poco respeto al Estado de derecho y los derechos humanos y de las minorías.

Por otro lado, el ingreso de estos países en la UE ha contribuido a reforzar la seguridad y la estabilidad política en el viejo continente. Cabe mencionar que estos países, por su ubicación geográfica, son de vital importancia para la seguridad de Europa debido a que se encuentran “entre las dos Europas” y porque son los miembros de la UE más cercanos a Rusia y a las repúblicas ex soviéticas que se encuentran en el continente europeo.

Sin embargo, la integración de un número tan considerable de países en la UE ha tenido serias implicaciones en términos del balance de poder dentro de las instituciones de la UE, así como en la distribución de los Fondos Estructurales y de los Fondos de Cohesión. La nueva distribución de estos fondos no fue muy bien recibida por todos los miembros de la UE, particularmente por los menos desarrollados. Otra de las implicaciones ha sido el nuevo reacomodo del balance de poder en las instituciones de la UE. En este sentido, algunos de estos países cuentan hoy en día con un poder de votación bastante considerable en dichas instituciones. Por citar un ejemplo, Polonia actualmente tiene el mismo poder de votación en algunas instituciones de la UE que España debido a que posee 40 millones de habitantes y España 46 millones.

Empero, aunque el impacto político ha sido considerablemente exitoso, aún falta por consolidar los sistemas políticos democráticos, así como las instituciones políticas, particularmente en Bulgaria y Rumanía. En años recientes los países de Europa del Este han enfrentado crisis políticas. La parálisis electoral y los partidos políticos de ultraderecha han tomado mayor fuerza —lo que ha contribuido para que se incremente el escepticismo hacia la integración europea—, así como la xenofobia y el racismo hacia los migrantes y los refugiados políticos. Este fenómeno se puede observar con el surgimiento de partidos políticos de ultraderecha, tales como: “la Liga de las Familias Polacas”, “la Gran Rumanía”, “el Partido Nacional Esloveno”

y el “Partido Nacional Eslovaco”, entre otros... , Estos partidos políticos no están a favor de la apertura de las fronteras, la migración, aceptar refugiados políticos, y están en contra de compartir soberanía con las instituciones supranacionales de la UE. Otro de los retos que enfrentan los países de Europa del Este es la lucha en contra de la corrupción. Los problemas más graves inherentes a este fenómeno se presentan nuevamente en Bulgaria y Rumanía. Otra problemática que se puede observar es el bajo nivel de confianza que existe hacia las instituciones políticas. Por ejemplo, durante 2008 sólo 16% de los ciudadanos de Europa del Este expresaba su confianza hacia instituciones políticas de sus países. Este porcentaje es relativamente inferior en comparación con el nivel de confianza que expresan los ciudadanos de Europa Occidental hacia las instituciones políticas de sus países. En este sentido, alrededor de 50% de los ciudadanos de Europa Occidental manifiesta poseer confianza hacia las instituciones políticas (Lewis, 2006: 87). La desconfianza en las instituciones políticas en los ciudadanos de los nuevos miembros de la UE demuestra que aún persiste cierto legado del pasado socialista.

Por otro lado, en términos políticos la membresía de la UE significó el fin de la fragmentación ideológica de Europa que, como es bien conocido, permaneció por casi medio siglo. Aunado a lo anterior, los países de Europa del Este se integraron a una comunidad de países en donde predomina la democracia, la estabilidad política, la prosperidad, la economía de mercado, el respeto por el Estado de derecho y en donde las diferencias que surgen entre los miembros de la UE se solucionan de manera institucionalizada. Cabe mencionar que este fenómeno es muy diferente en la “nueva Europa del Este”, en donde Rusia constituye el actor hegemónico y en donde las diferencias entre los países vecinos se resuelven por medio de la imposición, la intimidación y en el peor de los casos con el uso de la fuerza bélica (Graham, 2009: 21).

Sin duda alguna, para la UE las ampliaciones hacia Europa del Este han connotado reforzar la estabilidad política, la paz, la seguridad y la prosperidad en toda Europa. En realidad, las ampliaciones de la UE hacia esta parte de Europa ha sido la estrategia más importante que ha establecido Europa Occidental para estabilizar esta parte del viejo continente después de la caída del socialismo. Aunado a lo anterior, los requisitos de adhesión que fueron establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, han contribuido a que estos países se comprometan plenamente con poseer instituciones políticas democráticas, la buena gobernanza, la transparencia gubernamental, así como en establecer políticas anticorrupción. Sin duda alguna, la membresía de la UE ha transformado radicalmente a estos países, en particular si se toma en consideración que al colapsar el

bloque soviético predominaba en las sociedades ex socialistas de Europa las democracias frágiles, el poco crecimiento económico, los problemas de minorías étnicas, así como la fragmentación política de un número considerable de Estados, como fueron los casos de Checoslovaquia, Yugoslavia, Moldavia, así como de Ucrania.

Por otro lado, Europa Occidental hoy en día es políticamente mucho más fuerte, próspera y más estable que antes. Asimismo, el poder de negociación de la UE a nivel internacional se ha incrementado, así como su peso económico y político. Aunado a lo anterior, el Muro de Berlín, que antes dividía al viejo continente en “dos Europas” ha desaparecido para siempre y ha surgido una “nueva Europa”, en donde prevalece la paz, la estabilidad y la integración política y económica. A pesar del fenómeno *Brexit* y del surgimiento de los partidos políticos de ultraderecha que claman cada vez más por una Europa menos integrada y la renegociación de algunos acuerdos cruciales, como el Acuerdo de Schengen, la UE continúa siendo un referente de integración a nivel mundial, así como uno de los actores políticos más importantes del escenario internacional.

Impacto económico

El ingreso de los países de Europa del Este en la UE significó un cambio radical en el contexto de su otrora comercio exterior. El comercio exterior de estos países en la época del socialismo se concentraba en los mercados del Comecom. Hoy en día las interacciones económicas internacionales de estos países se concentran en su gran mayoría en el mercado comunitario. Aunado a lo anterior, todas las barreras arancelarias hacia dicho mercado han sido eliminadas. Por otro lado, todos estos países adoptaron el *acquis communautaire*, por lo que absorbieron los acuerdos comerciales que la UE ha establecido con terceros países, lo que ha contribuido a que diversifiquen sus relaciones comerciales.

Por otra parte, la incorporación de estos países en la UE les ha proporcionado la “seguridad económica” que tanto deseaban obtener al finalizar el sistema socialista, debido a que la membresía en la UE ha fortalecido de manera considerable el crecimiento y el desarrollo económico. Sin embargo, la crisis económica de la eurozona que tuvo efecto durante 2007 ha incrementado el euroescepticismo en la opinión pública de estos países. En este sentido, algunos segmentos de la sociedad civil de Europa del Este han empezado a cuestionar la membresía en la UE y el respaldo de la opinión

pública por dicha membresía ya no es tan fuerte como era antes (Eurobarómetro, 2012).

Debido al ingreso de los países de Europa del Este hoy en día la UE representa una de las economías más fuertes y grandes del mundo, debido a que genera 25% del PIB mundial y sólo posee 6% de la población mundial. Cabe hacer alusión a que la UE de manera conjunta con Estados Unidos efectúan el 40% de los intercambios comerciales internacionales y ambos generan el 60% del PIB mundial. Cabe mencionar que la ampliación de la UE hacia Europa del Este incorporó a más de 100 millones de consumidores de Europa del Este que poseen un poder adquisitivo cada vez fuerte. Entre los principales socios comunitarios de los nuevos miembros de la UE resaltan: Alemania, Austria, Italia, Francia y Reino Unido. Asimismo, el comercio interregional entre los nuevos miembros de la UE y los otrora 15 miembros de la Unión se ha incrementado en tres veces. Según la Comisión Europea, en 1999 las interacciones económicas entre estos países y los antiguos 15 miembros de la UE eran de 17 millones de euros; para 2007 dichos intercambios comerciales se incrementaron en 500 millones de euros (Comisión Europea, 2009), lo que pone evidencia que la integración económica ha sido todo un éxito (Weise, Bachtler, y K. Toepel 2001:75).

La membresía de los países de Europa del Este en la UE ha permitido que este grupo de países obtengan los beneficios que en términos económicos gozan los miembros de la UE; por lo tanto, sus bienes y servicios hoy en día tienen acceso a un mercado de más de 500 millones de consumidores, una buena parte de estos consumidores pertenece a las sociedades más ricas y prósperas del mundo, tales como Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia. Asimismo, no sólo se ha establecido un área de libre comercio sino también se ha profundizado el intercambio del know-how; por lo tanto, las economías de los nuevos miembros de la UE del Este de Europa son hoy en día mucho más competitivas en comparación con la época socialista, cuando estos países se especializaban en la industria pesada o en la agricultura, o bien en la exportación de materias primas.

Como se comentó con anterioridad, la mayor parte de la IED que ha llegado a estos países proviene de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido y se ha concentrado en la industria, los servicios, el sector energético, así como en las telecomunicaciones (Baas, Timo, y Herbert Brückner, 2011: 47-70) El libre movimiento de capitales, bienes, servicios y personas también ha contribuido a generar economías más flexibles y competitivas, lo que ha permitido crear importantes fuentes de empleo y que la región sea más competitiva e innovadora. Este fenómeno ha permitido que los precios de

los bienes y servicios disminuyan y que sus costos sean menores, algo que era impensable en la época del socialismo (Beacháin, Donnacha Ó., Vera Sheridan, y Sabina Stan, 2012: 69).

Los consumidores de Europa del Este actualmente están más protegidos debido a que el mercado europeo impone requisitos muy estrictos para que los bienes y los servicios que se comercializan dentro de la UE cumplan con los mayores estándares de calidad, debido a las medidas europeas de protección a los consumidores.

Por otro lado, para los nuevos miembros de la UE de Europa del Este hoy en día es mucho más fácil acceder a créditos de las instituciones financieras internacionales, así como de la cooperación europea para el desarrollo. En Polonia los efectos económicos en relación con la adhesión en la UE se hicieron prácticamente evidentes inclusive antes de que este país ingresara en dicha organización. Por ejemplo, el crecimiento económico se incrementó a 6.5% después de 2004, el índice de desempleo se redujo a un 20% durante 2007 y para 2013 la tasa de desempleo disminuyó aún más, al 11%. Asimismo, los salarios se incrementaron y 12 millones de nuevos empleos fueron creados, gracias al incremento de la IED (Zielonka, 2008:58). Desde esta perspectiva, para Polonia y otros países de Europa del Este el costo de “compartir soberanía” con la UE ha sido menor en comparación con los beneficios que se han obtenido.

Para Hungría los beneficios económicos han sido muy notorios. De manera contraria a Polonia, su comercio exterior se incrementó no sólo con las economías del mercado comunitario sino también con otros países de Europa del Este (Kellerman, 2006: 56). En Eslovenia, después de la integración en la UE se comenzó a desarrollar un mercado financiero, por lo que ha sido más fácil acceder a los capitales extranjeros que empezaron a estimular las actividades de importación y exportación de las pequeñas y medianas empresas. En Bulgaria, el PIB nominal durante 2003 era de 34 628 millones de euros; para 2013 éste aumento a 51 030 millones de euros (Tupy, 2003: 86).

Los nuevos miembros de la UE de Europa del Este han sabido utilizar su membresía para incrementar su comercio internacional, sacándole ventaja a su ubicación geográfica y al costo de la mano de obra, que en efecto es mucho más económica en comparación con la de Europa Occidental. No hay duda de que los grandes ganadores de las ampliaciones de la UE hacia el Este de Europa han sido los países ex socialistas de Europa, debido a que no sólo en términos económicos, sino que también sociales, culturales y políticos, se han transformado radicalmente, fenómeno que no ha ocurrido

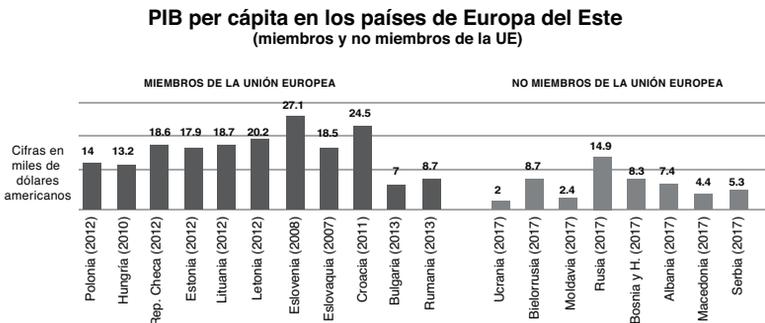
en los países de la “nueva Europa del Este”, que por algún motivo u otro no se han incorporado en la UE.

Actualmente Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Polonia y la República Checa pertenecen al grupo de economías emergentes más importantes del mundo, así como a organismos internacionales cuyos miembros son las economías más ricas del escenario internacional, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Nuevamente aquí se puede encontrar otra gran diferencia entre los dos grupos de países anteriormente mencionados, debido a que sólo Rusia figura entre las economías emergentes más relevantes del mundo, mientras Bielorrusia, Moldavia y Ucrania figuran entre las economías menos desarrolladas de Europa.

Por otro lado, los indicadores en relación con el PIB nominal y el PIB per cápita de las economías de Europa del Este que se integraron en la UE y las que no se han incorporado en dicho organismo permiten observar que después de la caída del bloque socialista europeo los países ex socialistas de Europa comenzaron a tomar rumbos muy diferentes. Lo que hoy en día se traduce en dos grupos de países ex socialistas europeos cuyas asimetrías en términos de crecimiento y desarrollo económico, así como en la reducción de la pobreza cada vez son mayores.

En este sentido, por un lado, se encuentran los países que se integraron en la UE que comenzaron a tener un crecimiento muy significativo en términos de su PIB nominal y PIB per cápita, y por otro lado están los países de la “nueva Europa del Este” que pertenecen al “cercano próximo” de Rusia, los cuales poseen un PIB nominal y un PIB per cápita notoriamente inferior, tal y como se puede observar en la gráfica 2.

Gráfica 2.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2015.

Como se comentó con anterioridad, los nuevos miembros de la UE de Europa del Este, además de haber incrementado los indicadores de su PIB nominal y de su PIB per cápita, han reducido los niveles de pobreza y de desigualdad social, mientras que en los países de la “nueva Europa del Este” ha sucedido todo lo contrario, lo cual ha contribuido a que se incrementara la inestabilidad política, las luchas entre las minorías étnicas y en algunos casos las confrontaciones militares que han provocado las fragmentaciones territoriales. Finalmente, los nuevos miembros de la Unión se han beneficiado de los Fondos Estructurales y de los Fondos de Cohesión, así como de la cooperación que existe dentro de la UE para fomentar el desarrollo entre sus países miembros, particularmente con los menos desarrollados. Dichos fondos han sido utilizados para crear, modernizar y renovar la infraestructura. Cabe hacer alusión a que el impacto de dichos fondos ha sido crucial para sacar a estos países del gran atraso que tenían frente al resto de los miembros de la UE durante los inicios del Siglo XXI.

Impacto social

La integración de los países de Europa del Este en la UE ha enriquecido culturalmente a este organismo debido a la diversidad cultural que existe entre los países ex socialistas de Europa y los países de Europa Occidental. Resulta importante mencionar que a pesar de que estos países nunca fueron imperios de ultramar, como España, Francia, Portugal y el Reino Unido poseen un acervo cultural milenar.

Aunado a lo anterior, las universidades y centros culturales de este grupo de países figuran entre los más antiguos de Europa. Asimismo, algunas de sus Universidades como la Universidad de Varsovia, figuran entre las 100 universidades con mejores indicadores del mundo. Asimismo, durante el socialismo existió un gran impulso hacia la música clásica, las artes, el ballet clásico, la literatura y el deporte.

Por otro lado, la transformación social y cultural post-socialista ha sido mucho más rápida y efectiva en los países de Europa del Este que se integraron en la UE, en comparación con los países de la “nueva Europa del Este” que se encuentran en el espacio post-soviético. Aunado a lo anterior, en estos países se han reducido las diferencias sociales y se ha incrementado la calidad de vida. Desgraciadamente, en los países de la “nueva Europa del Este” ha sucedido todo lo contrario, tal y como se puede observar con el caso de Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, que figuran entre los países más pobres de Europa.

Las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este han permitido a los ciudadanos de estos países viajar, estudiar y emigrar de manera legal hacia otros miembros de la UE. El programa *Erasmus* ha facilitado que los estudiantes, académicos, e investigadores de universidades de Europa Occidental y de Europa del Este estudien y efectúen estancias académicas y de investigación en ambas partes de Europa. Según estudios de opinión pública, 84% de los estudiantes universitarios califican positivamente los resultados del programa *Erasmus* debido a que desde su perspectiva contribuye a incrementar la competitividad de los recursos humanos de todos los miembros de la UE.

La movilidad de los estudiantes universitarios, así como de los académicos e investigadores de Europa del Este hacia Europa Occidental, ha permitido incrementar la calidad de la educación en Europa del Este. Las universidades de los nuevos miembros de la UE se han beneficiado también con el establecimiento de Acuerdos Marco de Cooperación Académica y Científica, que se han establecido entre las universidades de Europa del Este y Europa Occidental. Aunado a lo anterior, las universidades de los países de Europa del Este pertenecen al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), lo que ha contribuido para que sus estudiantes obtengan diplomas con doble reconocimiento (EHEA, 2014).

Por otro lado, el Acuerdo de Schengen y sus objetivos en relación con la apertura de fronteras, la libre circulación de personas y la libre movilidad profesional ha tenido un impacto mayúsculo en los nuevos miembros de la UE. Al respecto, su capital humano goza de libre tránsito de personas y de profesiones.

En este sentido, hoy en día los ciudadanos de los países de Europa del Este que pertenecen a la UE cruzan las fronteras sin restricción alguna de todos los miembros de la UE que forman parte del Acuerdo de Schengen. Este fenómeno ha permitido que se incrementen los contactos personales, así como profesionales entre los ciudadanos de Europa del Este y Europa Occidental, fenómeno que durante la época del socialismo y de la división ideológica de Europa era impensable. Por otro lado, una cantidad muy considerable de personas de Europa del Este han emigrado de manera legal hacia los países más ricos y prósperos de la UE, principalmente hacia Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido y los países escandinavos. La migración legal ha contribuido *vis-á-vis* al envío de remesas hacia sus países de origen. Estas remesas han generado fuentes de empleo y se han utilizado en la industria de la construcción (Baas, y Herbert, 2011:38).

Finalmente, de acuerdo al índice de desarrollo humano de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países de Europa del Este que son miembros de la UE han incrementado sus indicadores en términos de calidad de vida. Según la ONU los países de Europa del Este que fueron integrados en la UE poseen la mejor calidad de vida del mundo emergente (ONU, 2014). Este grupo de países son considerados como de “alto desarrollo económico y social”. Desgraciadamente en los países de la “nueva Europa del Este” la calidad de vida ha empeorado, particularmente después de la caída del socialismo, lo que ha contribuido a que se incremente la inestabilidad política y social, así como los conflictos étnicos y las fragmentaciones territoriales.

Puntos concluyentes

La integración de los países de Europa del Este en la UE ha propiciado crecimiento, desarrollo y ha incrementado significativamente la calidad de vida de los ciudadanos de este grupo de países. Asimismo, su incorporación en dicho organismo ha transformado el sistema económico, social y político de dichos países, que anteriormente eran gobernados por sistemas totalitarios y poseían economías centralizadas. Desde esta perspectiva, se puede mencionar que hoy en día los nuevos miembros de la UE poseen sistemas políticos democráticos consolidados y economías de mercado que compiten dentro y fuera del mercado comunitario., con excepción de Bulgaria y Rumanía, que aún se encuentran en la periferia de Europa Occidental. Sin duda alguna, gracias a la membresía de la UE en este grupo de países la transformación política ha prácticamente concluido y, por lo tanto, en la gran mayoría de este grupo de países predomina la buena gobernanza, la transparencia gubernamental, así como la lucha anticorrupción, fenómeno que no ha ocurrido en los países de la “nueva Europa del Este”, que por algún motivo u otro no se han incorporado en la UE, tales como: Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y Rusia.

En este orden de ideas, se puede afirmar la hipótesis que se menciona en la introducción de este artículo, que hace alusión a que la membresía de la UE ha tenido resultados muy positivos para los países de Europa del Este. Aunado a lo anterior, las últimas ampliaciones de la UE han contribuido a reducir los niveles de pobreza en las sociedades ex socialistas de Europa. Cabe mencionar que este fenómeno tampoco ha sucedido en los países de la “nueva Europa del Este”. Desgraciadamente, en estos países ha predominado después de la caída del socialismo la inestabilidad política, el poco crecimiento económico, los conflictos bélicos y étnicos, así como la

fragmentación política de los estados, tal y como ha sucedido en Moldavia, Yugoslavia, Ucrania y Georgia.

Por su parte, la UE también se ha beneficiado de las ampliaciones que ha efectuado hacia Europa del Este. Hoy en día no es sólo más grande en términos de cantidad de los miembros que posee, sino también es más rica económicamente y mucho más influyente en el escenario político internacional, particularmente en el continente europeo. Por otro lado, el mercado comunitario se incrementó de 350 a 500 millones de consumidores, Asimismo, las economías de los nuevos miembros de la UE son cada vez más atractivas debido al incremento del poder adquisitivo de sus consumidores. Aunado a lo anterior, la UE aumentó sus recursos naturales, su territorio se amplió en un 35% aproximadamente y su población creció en un 29%.

La UE se convirtió en un actor internacional con mayor peso. Este “nuevo peso” se ve reflejado en diferentes organismos internacionales en donde participa y en donde es uno de los principales actores, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como en la ONU, la OTAN y en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Otro de los grandes beneficios ha sido que Europa Occidental es hoy en día mucho más próspera y estable en términos políticos. En suma, se logró consolidar la paz y la estabilidad en esta parte de Europa, después de la caída del sistema socialista.

Las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este han permitido extender los valores de la cultura occidental, tales como la democracia, las economías de mercado, el respeto por el Estado de derecho, los derechos humanos y de las minorías, en sociedades en donde hasta hace apenas tres décadas atrás prevalecía el totalitarismo y las economías centralizadas. Finalmente, desde la perspectiva de la teoría de la seguridad compleja las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este, se pueden comprender teóricamente como un fenómeno de regionalización, cuyo objetivo es el de enfrentar de manera colectiva los nuevos problemas de seguridad que aparecieron en Europa del Este después de haber caído el sistema socialista, dichas problemáticas tarde o temprano afectarían la estabilidad política de Europa. Por lo tanto, la UE connota “*un complejo de seguridad regional*” en donde sus miembros se agrupan e identificar en aras de establecer políticas colectivas cuya finalidad es la de reforzar la paz y la estabilidad política de Europa.

Referencias bibliográficas

- Archick, Kristin (2013), "The European Union: Questions and Answers".
- Asmus, Ronald D. (2008), "Europe's eastern promise: rethinking NATO and EU enlargement". *Foreign Affairs*.
- Graham, Anne Faber (Eds.) (2009), *Enlarging the European Union: Effects on the New Member States and the EU*, Brussels: Trans European Policy Studies Association.
- Baas, Timo, y Herbert Brücker (2011), "EU Eastern Enlargement: The Benefits from Integration and Free Labour Movement". *CESifo DICE Report*, 9, No. 2.
- Baas, Timo y Herbert Brücker (2010), "Labour mobility in the enlarged EU: Who wins, who loses?" In *EU Labour Markets After Post-Enlargement Migration*. Springer: Berlin:Heidelberg: 47-70.
- Beacháin, Donnacha Ó., Vera Sheridan, y Sabina Stan (2012), *Life in Post-communist Eastern Europe After EU Membership: Happy Ever After?* Vol. 37. Routledge.
- Buzan, Barry, (2007), "*People, States and Fear: an agenda for international security in the post cold war era*", Colchester, ECPR.
- Buzan, Barry y Waver Ole, (2013), "*Regions and Powers: a guide to global security order*", Cambridge, Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Waver, Ole y Wilde, Jaap, (1997), *Security: a New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Doyle, M. (1986), "Liberalisation and World Politics", *American Political Science Review*, Vol.3.
- European Higher Education Area (2014), "European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes (October 2014, endorsed by the BFUG, subject to approval by EHEA ministers)". October, 2014 [Available at <http://www.ehea.info/news-details.aspx?ArticleId=365>].

- Hill, C. (2002), "The geopolitical implications of enlargement". In Jan Zielonka (Ed.) *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*. London: Routledge: 95-116.
- Kellerman, Alfred (2006), "The Impact of EU Accession on the Development of Administrative Capacities in the States in Central and Eastern Europe: Similar Developments in Russia?" *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 6, No. 3.
- Lewis, Paul G. (2006), "Party systems in post-communist Central Europe: patterns of stability and consolidation". *Democratization*, 13, No. 4.
- Tupy, Marian L. (2003), "EU enlargement: costs, benefits, and strategies for Central and Eastern European countries". *Policy Analysis Review*, September 18, No. 489.
- United Nations Development Programme (2014), *Human Development Index and its Components*. [Available at <http://hdr.undp.org/es/content/table-1-human-development-index-and-its-components>].
- Weise, Bachtler y K. Toepel. (2001), *The Impact of EU Enlargement on Cohesion, Final Report, European Commission Tender No. PO/00-1/RegioA4 DIW*. German Institute for Economic Research and European Policies Research Center: Berlin and Glasgow.
- Zielonka, Jan. (2008), "The quality of democracy after joining the European Union". *East European Politics & Societies*, 21, No. 1.

CAPÍTULO XVIII

El Sistema Nacional Anticorrupción en México: análisis de sus alcances y limitaciones

Jairo Garzón Montaña

Introducción

Encontrar párrafos idénticos en dos de los ensayos; que uno de los aspirantes haya dado a conocer que fue sujeto de amenazas por participar en el proceso de selección a ocupar el cargo de Fiscal Especializado en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción; además de haber recibido represalias administrativas y una separación forzosa de su cargo en la Procuraduría Federal del Consumidor; aunado a la falta de notificación de su comparecencia a otro de los participantes y la acusación de poca transparencia en su trayectoria, sólo es un reflejo de que la corrupción no es propia de un segmento de la población, un partido, régimen y organización social.

En la sala de juntas de la mesa directiva del Senado de la República, no dábamos crédito a que aspirantes que en funciones tendrían la responsabilidad de combatir prácticas deshonestas, hayan imaginado hacer un acto de este tipo sin ninguna repercusión, lo que dejó de manifiesto que la corrupción no se circunscribe a un sólo tipo de práctica, pues involucra diversas formas, mecanismos y actores.

Por asombroso que parezca el acuerdo de las Comisiones Unidas de Justicia, y de Anticorrupción y Participación Ciudadana, no preveía ninguna sanción jurídica para acontecimientos de este tipo, por lo que fue a través de la práctica política el conducto para que los dos participantes involucrados en estas irregularidades declinaran a su derecho de comparecencia.

Este hecho en la casa del federalismo, es motivo suficiente para hacer un ejercicio de sistematización a la aspiración de un México sin corrupción, la cual se materializó en un Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como objetivo general identificar, sancionar y prevenir actos de corrupción.

A partir de su implementación, se han fortaleciendo los mecanismos de prevención a la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos y se han ampliado los instrumentos de transparencia y acceso a la información, asimismo, se fortalecieron las medidas de fiscalización, se crearon nuevas instancias de monitoreo y se abrieron otros espacios de participación a la sociedad para denunciar actos contrarios a la Ley.

Disiento de la idea de que los actos de corrupción derivan solo nuestra cultura o de las prácticas diarias de las instituciones, esto no quiere decir que no existan problemas graves, por el contrario, estoy convencido de que el cambio era necesario y de que su primer paso tenía que ser cognitivo, es decir, repensar gobierno con sociedad el país que necesitamos, anhelamos y merecemos.

Por la naturaleza de la corrupción, es complicado saber con precisión su dimensión, monetización y las personas involucradas por acción u omisión, sin embargo, sus efectos negativos son reconocidos por todos, esa complejidad nos orilla a tener una mayor comprensión de sus variables analíticas.

Para ponderar la relevancia del asunto, basta señalar que el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. y el Centro de Investigación y Docencia Económicas en la “Anatomía de la Corrupción”, han concluido que México pierde anualmente cerca del 10% de su Producto Interno Bruto a causa de la corrupción (IMCO, CIDE, 2016).

Por su parte la Auditoría Superior de la Federación estimó que en el 2016, más de 86 mil millones de pesos fueron ejercidos en desvíos, subejercicios y pagos indebidos en el gobierno, constituyéndose como un obstáculo directo para el desarrollo y la prestación eficiente de servicios como salud, educación, seguridad pública y justicia (ASF, 2016).

En el Índice de Percepción de la Corrupción 2016 de Transparencia Internacional, México obtuvo una calificación de 30 puntos (en una escala donde 0 es el país peor evaluado y 100 donde existe menos corrupción)¹¹², con lo que nuestro país se posicionó en el lugar 123 de 176 países valora-

¹¹² Nuestro país descendió 28 lugares en relación al índice 2015, debido a que transitó de la posición 95 a la 123 de 176 países que conforman el ranking de Transparencia Internacional.

dos y en el último de las naciones parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

La “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental” del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, arrojó que la corrupción es el segundo problema que más preocupa a la población, debido a que el 9 de cada 10 personas de 18 años y más, la percibió como una acción muy frecuente en el país.

Llama la atención que 93.3% de las víctimas no denunciaron, principalmente porque consideran que no se les dará seguimiento (33.3%), por pérdida de tiempo (19%), porque es una práctica común (14.5%) y por falta de tiempo (8.8%), principalmente. (INEGI 2016)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en sus “Estudios Económicos para México 2017” y “sobre la Integridad en México”, reconoce avances en la aprobación de medidas jurídicas y de política pública, entre ellos el Sistema Nacional Anticorrupción y mejoras en la gobernanza que fortalecen las capacidades en las entidades subnacionales. (OCDE, 2017).

México y su Sistema Nacional Anticorrupción

La lucha contra la corrupción no puede ser improvisada, implica mejorar la coordinación entre las autoridades, fortalecer los mecanismos de investigación y homologar las estrategias para auditar, supervisar y observar el ejercicio de los recursos públicos de mejor manera.

Jürgen Habermas contribuye a la tesis de que las limitaciones y usos de la “utopía”, son instrumentos eficaces para alcanzar logros “valiosos socialmente”, a decir de él, en esta encrucijada se despliegan energías aparentemente agotadas para conseguir un ideal, es decir, desde ésta perspectiva la “utopía es dinamizadora del cambio social”.

En términos de Habermas, las “utopías” desatan, despiertan e intensifican energías reformadoras para hacer frente a situaciones injustas o condiciones socialmente insostenibles, en este caso la corrupción.

Sucesos como los contratos de Oceanografía y la construcción de la Estela de Luz, así como las denuncias de desfalcos y desvíos de presupuestos públicos por parte de los ex-gobernadores Arturo Montiel Rojas en el Estado

de México, Guillermo Padrés Elías en Sonora, Javier Duarte de Ochoa en Veracruz, Tomás Jesús Yárrington Ruvalcaba en Tamaulipas y Humberto Moreira Valdés en Coahuila, en la teoría de Habermas intensificaron la “utopía de un país sin corrupción”.

Este anhelo, se materializó en la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que sienta las bases para una mejor coordinación entre la federación, las entidades y los municipios, además de la adopción de un modelo de gobernanza, ya que es la sociedad civil quien preside el órgano directivo.

Este sistema nacional, está integrado por diversas piezas que interactúan y se complementan como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 1.

Instancia	Conformación	Descripción	Principales facultades y atribuciones
Comité Coordinador	Lo presidirá un representante del Comité de Participación Ciudadana, y estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	Instancia que establecerá mecanismos de coordinación de los integrantes del SNA. Tendrá bajo su responsabilidad, el diseño, promoción y evaluación de las políticas públicas en la materia.	Ejecutar mecanismos para la coordinación entre autoridades de fiscalización, control, prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción. Establecer una Plataforma Digital Nacional que integre y conecte información relacionada con la evolución patrimonial, contrataciones públicas y los sancionados por actos de corrupción.
Comité de Participación Ciudadana	Cinco ciudadanos de prestigio que destacan por sus contribuciones al combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas.	Órgano de vinculación con las instancias académicas y sociales en la materia.	Proponer al Comité Coordinador mecanismos ciudadanos de participación en la prevención y denuncia. Plantear mecanismos de articulación entre la academia y organizaciones de la sociedad civil.

Instancia	Conformación	Descripción	Principales facultades y atribuciones
Sistema Nacional de Fiscalización	La Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales y las Secretarías o instancias de control interno en los estados.	Mecanismo inter-institucional de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno.	Implementación de mecanismos de suministro, intercambio y actualización de la información de fiscalización y control de recursos públicos.
Sistemas Locales	Equivalente al Sistema Nacional, ejemplo: la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana.	Órganos locales que emitirán recomendaciones y acciones anticorrupción.	Equivalente al Sistema Nacional.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Con la creación de este nuevo modelo, se ampliaron las conductas consideradas como hechos de corrupción y se rompió con el monopolio de la Secretaría de la Función Pública para iniciar investigaciones, ya que ahora es asistida por la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Se incorporaron nuevas figuras para perseguir, investigar y sancionar la corrupción, como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción.

En materia de declaración patrimonial y de conflictos de interés, los servidores públicos están obligados a presentar su declaración patrimonial para prevenir delitos como peculado y tráfico de influencias. Los particulares y sus empresas también lo están, de no hacerlo, son sancionados con su inhabilitación, suspensión de actividades e incluso su disolución por daños y perjuicios ocasionados a las finanzas públicas.

Se está haciendo un uso intensivo y extensivo de las tecnologías de la información, de ahí, la relevancia de la Plataforma Digital del SNA que concentra entre otros aspectos, la evaluación patrimonial y declaración de intereses; las denuncias de faltas administrativas y el seguimiento a las imputaciones de actos de corrupción.

En la consolidación del sistema existen momentos clave, entre ellos destacan los siguientes:

- **15 de noviembre de 2012.** Los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, presentaron una iniciativa que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Su objeto era crear una Comisión Nacional Anticorrupción, que sustituiría a la Secretaría de la Función Pública y formar un sistema de rendición de cuentas, responsabilidades administrativas y combate a la corrupción.
- **2 de diciembre de 2012.** En el Pacto por México, se estableció un compromiso para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, en particular con la generación de un Sistema Nacional contra la Corrupción y un Consejo Nacional para la Ética Pública.
- **1 de diciembre de 2014.** A consecuencia de los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2014, Transparencia Mexicana propuso que los candidatos hicieran públicas sus declaraciones de interés, de impuestos y patrimonial.
- **3 de febrero de 2015.** El Presidente de la República dio a conocer ocho acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y el conflicto de interés.
- Destaca la creación de una Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, la obligación de los servidores públicos federales de presentar una declaración de posibles conflictos de interés, la emisión de reglas de integridad para el ejercicio de la función pública, el establecimiento de una ventanilla única para trámites y servicios del gobierno, además de dar a conocer la lista de servidores sancionados, así como ampliar los mecanismos de cooperación para identificar procesos de conflictos de interés.
- **26 de febrero de 2015.** La Cámara de Diputados aprobó diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia anticorrupción, estos cambios permitieron la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción. Por su parte, el Senado de la República aprobó el dictamen el 21 de abril de 2015.

- **27 de mayo de 2015.** El Ejecutivo Federal promulgó la Reforma Constitucional, por la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno.
- **18 de julio de 2016.** Se promulgaron las Leyes Secundarias de la Reforma Constitucional (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; adecuaciones al Código Penal Federal; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).
- **13 de octubre de 2016.** El pleno del Senado de la República aprobó a los nueve integrantes de la Comisión de Selección que designó al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **30 de enero de 2017.** Se entregaron los nombramientos a los integrantes del primer Comité de Participación Ciudadana.
- **4 de abril de 2017.** En las instalaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se instaló el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **30 de mayo de 2017.** Se nombró a Ricardo Salgado Perrilliat como titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **5 de septiembre de 2017.** En la Secretaría de la Función Pública, se realizó la primera sesión extraordinaria del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, para presentar avances sobre sus acciones en relación al socavón del Paso Exprés de la carretera México-Cuernavaca.

El ABC del Sistema Nacional Anticorrupción

Para dimensionar su relevancia y operación, es importante conocer cada una de sus partes. El Comité Coordinador es la instancia encargada de instaurar los mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema, asimismo, es el responsable del diseño, promoción y evaluación de las estrategias implementadas en el país para desincentivar la consumación de ilícitos relacionados con la corrupción.

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, dicha instancia cuenta con atribuciones constitucionales para emitir recomendaciones a las autoridades, con el objetivo de que éstas adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional.

No obstante, emitir recomendaciones pero que éstas no sean vinculantes, demerita su poder sancionatorio, ante ello, a pesar de ser un buen punto de partida, mi consideración es que en lo sucesivo se deben hacer reformas para que dichas recomendaciones contemplen sanciones punitivas.

Es decir, tendrá una de las tareas más importantes en revertir la tendencia de fragmentación y pérdida de confianza institucional: hacer de la información que genere un instrumento innovador para la hechura de políticas públicas, sin la posibilidad de establecer sanciones.

Tabla 2.

Instancia que representan	Nombre	Experiencia Profesional	Declaraciones
Comité de Participación Ciudadana	Jacqueline Peschard Mariscal	Consejera del Instituto Federal Electoral hoy INE y comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información.	México no va por muy buen camino contra la corrupción, sin embargo, seguiremos ayudando con políticas públicas que aseguren que se combata y se prevenga la corrupción.
Auditoría Superior de la Federación	Juan Manuel Portal Martínez	Auditor Especial de Cumplimiento Financiero en la propia Auditoría Superior de la Federación.	Es deseable que en lugar de descalificar al Sistema, nos ocupemos en identificar los factores externos que representan una amenaza respecto a los logros y objetivos, en consecuencia, proponemos acciones para enfrentarlos.
Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción	Está en proceso de designación.		
Secretaría de la Función Pública	Arelly Gómez González	Ex-procuradora General de la República.	México es un referente internacional en materia de Gobierno Abierto y somos uno de los países con uno de los Sistemas Anticorrupción más robustos y avanzados
<p style="text-align: center;">Consejo de la Judicatura Federal Luis María Aguilar Morales Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Tolerar la corrupción es ir en contra de la naturaleza del juez y perder credibilidad de nuestra nación.</p>			

Instancia que representan	Nombre	Experiencia Profesional	Declaraciones
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales	Francisco Javier Acuña Llamas	Coordinador de Información Documentación y Transparencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	La lucha contra la corrupción se convirtió en un tema prioritario, que requiere una atención especial y una política de Estado integral.
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Carlos Chau-rand Arzate	Senador de la República en la LVIII y LIX legislaturas.	Seremos los encargados de la integración plena del Tribunal al nuevo Sistema, el cual resolverá los casos de los funcionarios que actúen de manera indebida.

Fuente: sitios digitales oficiales.

La Comisión de Selección que nombró al Comité de Participación Ciudadana, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, tendrá una vigencia de tres años. Dicha comisión estuvo integrada por nueve ciudadanos, de los cuales cuatro fueron de la sociedad civil y cinco de la lista propuesta por las instituciones de educación superior e investigación del país.

Conforme a la convocatoria, el Senado de la República recibió al menos 109 candidaturas, de ellos, 84 aspirantes fueron propuestos por las organizaciones de la sociedad civil y 25 más estuvieron candidateados por instituciones académicas.

De los integrantes, seis son parte de la Red por la Rendición de Cuentas, la cual reúne académicos, periodistas y actores de la sociedad civil que buscan mejorar las políticas llevadas a cabo en materia de rendición de cuentas.

Tabla 3.

Integración de la Comisión de Selección				
Organizaciones de la Sociedad Civil				
Nombre	Proponente	Perfil Académico	Experiencia Profesional	Ensayo o comparecencia
Edna Jaime Treviño	Transparencia Mexicana	Licenciada en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.	Fundadora y directora de México Evalúa y directora del Centro de Investigación para el Desarrollo.	Nos hemos propuesto construir un andamiaje sistémico para el combate a la corrupción, no es cuestión de una sola persona o de una institución, sino de varias interactuando.

Integración de la Comisión de Selección				
Sergio López Ayllón	Mexicanos Contra la Corrupción	Doctor en Derecho por la UNAM.	Director del Centro de Investigación y Docencia Económicas.	Urgen acciones claras y de largo alcance que ayuden a ganar terreno a la desconfianza que existe hacia las instituciones.
Antonio Carlos Gómez Espiñeira	Colegio de Derecho Disciplinario Control Gubernamental y Gestión Pública A.C.	Licenciado en Contaduría Pública por la Universidad Iberoamericana.	Presidente del Colegio de Contadores Públicos de México, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y la Academia Mexicana de Auditoría Integral y el Desempeño.	Los integrantes del Comité, deben ser personas con probidad, prestigio, experiencia y vocación.
Viridiana Ruiz Contreras	COPARMEX	Doctora en Gobierno por la Universidad de Harvard.	Presidenta Ejecutiva de México, ¿cómo vamos?	Se debe impulsar una relación directa con la sociedad y la academia, no hay un sistema anticorrupción que haya funcionado sin tener a su lado a estos dos sectores.
Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación				
María Elena Morera Mitre	Centro de Estudios Espinoza Yglesias	Médico Cirujano Dentista por la Universidad Tecnológica del Valle de México.	Fundadora y Presidenta de Causa en Común.	Por corrupción se descuida a la ciudadanía, por ello, celebro que el Sistema Nacional Anticorrupción esté regulado en la Constitución Política.
Juan Ernesto Pardinas Carpizo	Centro de Estudios Espinoza Iglesias	Es doctor en Gobierno por la London School of Economics.	Director del Instituto Mexicano para la Competitividad.	No se puede suponer que por contar con leyes sola se cambiará la realidad del país, para ello, se necesitan buenos liderazgos que la hagan cumplir.
Cynthia Patricia Cantero	Universidad de Guadalajara	Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara.	Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.	La triangulación entre sistema, actores y actos de corrupción, provocan en una parapléjica institucional.
Pedro Salazar Ugarte	Colegio de la Frontera Norte	Doctor en Filosofía Política, Universidad de Turín, en Italia	Es director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.	Quienes integren la Comisión, deben tener claro que se trata de una acción relevante y precisa para el combate a la corrupción.

Integración de la Comisión de Selección				
José Luis Juan Caballero Ochoa	Universidad Iberoamericana	Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España.	Miembro del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México.	No se debe separar el combate a la corrupción de la democracia y de la participación.

Fuente: Elaboración propia con datos de las comparecencias ante las Comisiones de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Justicia del Senado de la República.

El Comité de Participación Ciudadana, está conformado por ciudadanos destacados por sus contribuciones a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, todos ellos, fueron designados por el Senado de la República.

Los candidatos a ocupar algún cargo, debieron acreditar conocimientos en el diseño, implementación, evaluación y análisis de políticas públicas, además de mostrar experiencia en transparencia y rendición de cuentas.

Cabe señalar que por lo menos 70 aspirantes presentaron su interés de formar parte, de los cuales fueron elegidos los siguientes:

Tabla 4.

Integración del Primer Comité de Participación Ciudadana				
Nombre	Temporalidad	Perfil Académico	Experiencia Profesional	Retos del Comité
Jacqueline Peschard Mariscal (Presidenta)	1 año	Doctora en Ciencias Sociales, Colegio de Michoacán.	Consejera del Instituto Federal Electoral hoy INE y comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información.	El SNA tiene retos como reconstruir el mal trecho Estado de Derecho y recuperar la confianza de la ciudadanía en las instancias públicas.
Mariclaire Acosta Urquidi	2 años	Maestra en Política y Gobierno en América Latina, Universidad de Essex, Reino Unido.	Directora de Freedom House México e investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas.	En fundamental ampliar la visión que tenemos de la corrupción, hay que vincular a los derechos humanos con la corrupción y la impunidad.

Integración del Primer Comité de Participación Ciudadana				
José Octavio López Presa	3 años	MBA Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology.	Consejero fundador de “Causa en Común” y director ejecutivo de Transparencia Internacional, capítulo México.	Tenemos que dar resultados rápido para que la ciudadanía tenga confianza en que es algo que hará un cambio en cuanto al combate a la corrupción.
Luis Manuel Pérez de Acha	4 años	Doctor en Derecho por la UNAM.	Profesor de Instituto Tecnológico Autónomo de México.	Es importante que el Comité se legitime pronto, si no se va a percibir que es más de lo mismo.
Alfonso Hernández Valdez	5 años	Doctor en Ciencia Política, Universidad de Chicago.	Director general de Estudios e Investigación del IFAI.	Es la legitimidad del trabajo que se vaya realizando día a día.

Fuente: Elaboración propia con base en sus comparecencias ante las Comisiones Unidas en el Senado de la República

En esta designación, también tuvo un papel relevante la Red por la Rendición de Cuentas, ya que cuatro de los elegidos fueron propuestos por los titulares de instituciones parte de la red. Estas situaciones, dejan claro que la red tiene influencia en la definición de los órganos directivos, lo cual hay que decirlo, no está prohibido, pero sí deja de manifiesto su relevancia en las cartas de postulación y toma de protesta.

A pesar de su relevancia para el sistema, el Comité de Participación Ciudadana, entró en vigor sin recursos presupuestales y de infraestructura, dichas limitaciones restringen la posibilidad de estructurar un Secretariado Ejecutivo que haga posible las tareas para las que fue diseñado, sobre todo, las de corto y mediano plazo.

La Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, es la unidad que investiga los delitos relacionados con hechos de corrupción, además cuenta con facultades para perseguir cualquier otro ilícito de un servidor público en el desempeño de sus funciones.

Su titular debe contar con experiencia, independencia y antecedentes éticos probados en el desarrollo de la función pública. El incumplimiento con los plazos para su designación, retrasa la operación plena del sistema, particularmente en dar seguimiento y resolución a las denuncias de vinculación de grupos, poderes económicos y políticos para favorecer intereses particulares.

Es un área que debe tener capacidad de respuesta, ello implica el fortalecimiento de su servicio de carrera y la integración de un equipo de trabajo multidisciplinario que le permita acrecentar sus estrategias de inteligencia financiera, auditoría y análisis de redes en ilícitos como tráfico de influencias, peculado y desvío de recursos públicos.

El proceso de designación (un tanto accidentado), genera dudas sobre su autonomía, pero también, incertidumbre como un instrumento de parlamento abierto, debido a que no se tomó en cuenta la recomendación del Comité de Acompañamiento Ciudadano, y no se han promovido como la sociedad desea los mecanismos de interacción entre el Senado de la República y la sociedad civil.

Pero ¿por qué urge designar al Fiscal? La respuesta es sencilla, pero de grandes repercusiones para el sistema y para el país, y es que al no tenerlo, se limitan las facultades para atender los casos de corrupción.

- El Comité de Acompañamiento Ciudadano, propuso a las Comisiones del Senado de la República, a cuatro personas que reúnen los conocimientos, valores, liderazgo y capacidades estratégicas para desempeñarse como Fiscal, que son: César Alejandro Chávez, José Bernardo Rafael Espino, Miguel Ángel González y Manuel Hallivis Pelayo.

En el Anexo1, se encuentran los datos más relevantes de los candidatos que participaron en el proceso de selección y que comparecieron ante las Comisiones Unidas del Senado de la República, pero hasta este día 29 de octubre de 2017, no hay acuerdo.

La Reforma Constitucional, establece que cada entidad federativa, debe contar con su sistema local anticorrupción, con estructuras y facultades equivalentes al nacional, teniendo como fecha límite el 18 de julio del 2017. Ante este contexto, los Congresos Locales están obligados a armonizar sus marcos normativos con la Reforma Constitucional y la reglamentación federal.

Hasta ahora la experiencia en su implementación en lo local, ha dejado de manifiesto problemas en la homologación con el marco federal, la apro-

bación de sus integrantes, el fortalecimiento del servicio público de carrera y la consolidación en las atribuciones anticorrupción de los órganos estatales de auditoría y los tribunales administrativos.

Conclusiones

En México, uno de los esfuerzos más importantes que está realizando sociedad y gobierno en materia de combate a la corrupción, es el diseño e instrumentación de un Sistema Nacional Anticorrupción, que goza de autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene facultades para atraer investigaciones, imponer sanciones administrativas y penales; por ello, no tengo duda de que será un agente determinante para consolidar una cultura de la legalidad, la ética, la honestidad y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

Su relevancia radica en que con su implementación, se está fortaleciendo la legalidad, se impulsa la eficiencia en los sistemas de investigación y persecución del delito, se crean nuevos instrumentos de combate y se promueve la denuncia como herramienta efectiva para prevenir la impunidad en el país.

Este nuevo modelo de coordinación, rompió con la escasa corresponsabilidad pública-privada, debido a que las estrategias de contención y sanción estaban enfocadas solo al sector público, en el que se habían identificado débiles políticas para incentivar la cultura de la honestidad y defensa del patrimonio público, esto significa que la corrupción aumentó en la medida en que las instituciones del Estado que estaban integradas por servidores con una baja escala de valores y en el que el costo de oportunidad en el acto de corrupción fue mayor.

El Sistema Nacional Anticorrupción, se trata de un modelo perfectible que contribuye a la promesa de un México libre de corrupción, la cual ha sido motivación suficiente y legítima para realizar cambios importantes a nuestro entramado jurídico e institucional; sin embargo, considero que aún existen desafíos que deben ser atendidos con prontitud.

A más de un año de su implementación, es posible identificar áreas de oportunidad, entre ellas están las siguientes:

- **Garantizar una autonomía jurídica y operacional.** Es fundamental que goce de plena autonomía en su ejercicio -frente a los poderes facticos del Estado y del aparato gubernamental-, es decir, que pruebe con resultados y transparencia que sus recomendacio-

nes y políticas no son influenciadas por intereses externos a los órganos directivos.

- **Un sistema robusto, no garantiza su correcto funcionamiento.** En buena medida, dicha condición está supeditada a contar con los recursos humanos calificados y suficientes, para poner en marcha y mantener activa la maquinaria anticorrupción.
- **Asegurar una autonomía presupuestal e ingresos oportunos.** En virtud de que se ha manifestado la necesidad de tener una partida superior a los 143 millones de pesos, ya que de no tener recursos, difícilmente se alcanzarán las metas establecidas.
- **Romper con los esquemas de simulación.** De no ser así, se dará una desilusión y escepticismo generalizado respecto al sistema, a pesar de ello, debemos de estar conscientes de que los grandes resultados tomarán tiempo, por lo que resulta elemental no generar falsas expectativas.
- **Fortalecer los mecanismos de ética entre servidores públicos.** Se debe buscar que sea inherente a la gestión pública, desde luego que la experiencia internacional demuestra que quien le apuesta a la ética como política de Estado sabe que sus resultados son a largo plazo, pero tiene mayores elementos para asegurar una función pública con valores y libre de corrupción.
- **Asegurar medidas de transparencia y rendición de cuentas.** Se deben informar periódicamente los avances y logros, pero también, los obstáculos y problemas para cumplir con los objetivos establecidos.
- **Cumplir con los tiempos que la Ley establece.** Pareciera que esta aspiración es lógica cuando está prevista en el marco jurídico; no obstante, la experiencia demuestra que se han tenido dificultades para cumplir en tiempo con lo requerido, ejemplo de ello, es la designación del Fiscal Anticorrupción y los insuficientes avances en los Congresos Locales para la instrumentación de sus sistemas anticorrupción.
- **Mantener actualizado el marco normativo.** El Congreso de la Unión deberá conservar las condiciones normativas para identificar, sancionar y prevenir la corrupción, así como un marco jurídico ade-

cuado, moderno y pertinente para el óptimo desarrollo no sólo del sistema, sino de otras propuestas de política pública.

- **Ampliar los mecanismos de participación ciudadana.** La historia universal nos ha demostrado que no existe una política anticorrupción exitosa, sin la participación de la sociedad civil, ahí la relevancia de su incorporación en los procesos de denuncia, investigación y sanción pública.
- **Mantener y ampliar los mecanismos de coordinación internacional.** Es elemental coordinarse con los sistemas anticorrupción de otros países para brindar mejores resultados, esto significa trabajar de manera conjunta con otras naciones o con entidades supranacionales para identificar y prevenir actos de corrupción en México y la región.

En la manera en que se cumplan estas medidas, mejorarán los resultados y se tendrá una mayor legitimidad social, a pesar de ello, académicos, ciudadanos, funcionarios y expertos en la materia, coincidimos en que la lucha contra la corrupción requiere de un enfoque multidisciplinario, de acciones focalizadas y voluntad para consolidar modelos de cogobernanza.

Reconozco que es la primera ocasión en la que se implementa un sistema nacional con estas características, al contemplar sanciones específicas contra servidores públicos y particulares que hagan mal uso de los recursos públicos, con mecanismos de actuación homologados, acciones coordinadas entre autoridades y niveles de gobierno, pero sobre todo, la implementación de medidas focalizadas para prevenir actos de corrupción.

Estoy convencido que ante el aumento de casos de corrupción, el incremento de sucesos de autoridades coludidas con organizaciones del crimen organizado y la aspiración de ser un mejor país para las próximas generaciones, no podíamos quedarnos sin hacer nada.

Las marchas, foros ciudadanos y la exhibición pública de estos ilícitos en redes sociales por parte de la ciudadanía, contribuyó a posicionar el tema en la agenda pública y hacer presión en la clase política para su rápida aprobación.

Queda claro que los retos no son pocos y mucho menos fáciles, debido a que la corrupción es una problemática que permea la vida política, económica y social del país, no obstante debemos continuar con el mismo ímpetu de prevenir la corrupción, a pesar de las resistencias institucionales y de actores políticos por transparentar el ejercicio de los recursos públicos.

Al Sistema Nacional Anticorrupción le faltan piezas importantes, desde el Fiscal Anticorrupción, la Ley General de Archivos, magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la consolidación de sistemas estatales, a pesar de ello, estoy seguro de que la instrumentación de un proyecto institucional anticorrupción mejoró la calidad de la democracia y abundó a una sociedad más justa, informada y preocupada por romper con la impunidad, la falta de transparencia y la corrupción.

Con la entrada en vigor del sistema, hago votos para que dejemos de ser una sociedad sin sanciones, que frente a los hechos de peculado, los desvíos de recursos y malversaciones de fondos dejemos de ser una sociedad sin consecuencias y pasemos a ser una en la que la ética en la política y la moral sean premisas cotidianas en la actuación de los servidores públicos, empresarios y ciudadanía.

La vida política del país y el uso de nuestros recursos, son tan importantes que no podemos dejárselo sólo a los políticos, tenemos que hacer nuestra parte, para concretar una nación libre de corrupción.

Referencias bibliográficas

Congreso de la Unión. (2016), *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. México.

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Lunes 18 de julio, 2016. Congreso de la Unión.

IMCO. (2015), *La Corrupción en México: Transamos y no Avanzamos*. México.

INEGI. (2016), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. México.

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. (2016). Anatomía de la corrupción. México: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C e Investigación y Docencia Económicas A.C.

OCDE. (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/180671/estudio-ocde-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

OECD. (2017), Estudios Económicos de la OCDE: México, 2017. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>

Romero Gudiño, Alejandro (2015), *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Senado de la República (2017), *Comparecencias para la Asignación de los Integrandes de la Comisión de Selección del SNA*. 29/10/2017. Sitio web: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/sna.php>

Senado de la República (2017), *Fiscal Anticorrupción*, proceso 2016. 29/10/2017. Sitio web: http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/fiscal_anticorrupcion_2016

Secretaría de la Función Pública (2017), *Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción*. México.

Tapia Tovar, José (2017), *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Porrúa México.

Transparencia Internacional (2017), *Índice de Percepción de la Corrupción 2016: Urge abordar círculo vicioso de corrupción y desigualdad*. Madrid: PEARSON.

Anexo 1

Independientemente de la resolución que tome el Senado de la República, es importante tener referencias generales de los candidatos a ocupar el cargo de Fiscal Especializado en materia de delitos relacionados con Hechos de Corrupción:

Tabla 5.

Nombre	Último grado de estudio	Experiencia profesional (último cargo)	Principales aspectos del ensayo o comparecencia
Verónica Aguilera Orta	Maestra en Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales.	Directora General Adjunta de la Dirección General de Asuntos Internos de Procuraduría General de la República.	La implementación requerirá el diseño de una política de Estado y voluntad política; así como la creación de capacidades institucionales basadas en un sistema profesional de carrera que incluya ministerios públicos y juzgadores especializados en delitos de corrupción.
Reyna Valenzuela Angulo	Maestra en Derecho Procesal Penal Oral, Universidad La Salle Noroeste.	Secretaría de Acuerdos de la Fiscalía para Investigar Hechos de la Corrupción, de la Procuraduría General de la Justicia del Estado de Sonora.	La creación de un equipo del Sistema Nacional de Combate a la corrupción, tiene que estar integrado por personas comprometidas con la erradicación de la corrupción.
Gabriel Arenas Flores	Licenciado en derecho, Universidad Autónoma Metropolitana.	Director General Adjunto de Verificación Patrimonial en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública.	Se tiene que remover a los titulares de los órganos internos de control de la Administración Pública Federal, de no hacerlo no servirá el nombramiento de un Fiscal.
Arturo Jesús Becerra Martínez	Doctor en Derecho Público, UNAM.	Presidente de la Asociación de Abogados Chiapanecos. "Lic. Manuel Castellanos Castellanos A.C."	Es necesario dotar a la Fiscalía de presupuestos autónomos, de un Instituto de Criminología y su policía de investigación especializada.
Ángel Buendía Buendía	Maestría en Derecho con especialización en Justicia Constitucional, UNAM.	Titular de la Unidad Especializada en la Investigación del Delito de Tortura en la Procuraduría General de la República.	Necesario definir con claridad los alcances de la Fiscalía.

Nombre	Último grado de estudio	Experiencia profesional (último cargo)	Principales aspectos del ensayo o comparecencia
Maximiliano Cárdenas Denham	Licenciado en Derecho, Centro de Investigación y Docencias Económicas.	Director General de Defensa Colectiva y Contratos de Adhesión de Telecomunicaciones de la Procuraduría del Consumidor.	Proponer instrumentos de cooperación con Instituciones de los tres niveles de gobierno a fin perseguir de manera eficiente los delitos de la corrupción.
Héctor Carreón Perea	Maestro en Derecho Penal, Instituto Nacional de Ciencias Penales.	Fiscal Coordinador Mixto-Agente del Ministerio Público de la Federación. De la Procuraduría General de la República.	El primer objetivo debe ser la definición de la estructura (sustantiva y administrativa) para desempeñar sus atribuciones.
Cesar Alejandro Chávez Flores	Licenciado en Derecho, Universidad Autónoma de Chihuahua.	Visitador General de la Procuraduría General de la República.	Deberá estar dotada de dos elementos esenciales: potencia operativa y autonomía e independencia política.
Mauricio Cruz Alvarado	Maestro en Derecho, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.	Presidente del Consejo Rector en Michoacán, Asociación Interdisciplinaria de Juristas de México A.C.	Cero tolerancia y aplicación estricta de la Ley ante los casos de corrupción, asimismo, es necesaria la cooperación institucional e interinstitucional.
José Bernardo Rafael Espino del Castillo Barrón	Doctor en Ciencia Penales, Instituto de Ciencias Jurídicas de Estudios Superiores.	Profesor de la asignatura "Procuración y Administración de la justicia" en la maestría de Derecho Penal de la Universidad Anáhuac.	La base fundamental del Contrato Social reside en el respeto de la ley. No puede existir una democracia sana y sólida si no existe un respeto al Estado de Derecho.
José Fernández de Cevallos y Torres	Doctor en Derecho, Universidad de Salamanca.	Encargado del área penal en Fernández de Cevallos y Alba S.C.	El Fiscal en el ejercicio de sus funciones, debe regirse por la ética del Servidor Público, que le obliga a actuar para la obtención del mayor beneficio para México y las y los mexicanos.
Edgardo flores Campbell	Maestro en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública.	Asesor de la Comisión de Seguridad Pública Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.	La investigación de delitos vinculados a la corrupción es una actividad compleja que exige la participación de múltiples instituciones del Estado las cuales deben trabajar de forma coordinada, proceso en el cual debe concurrir la sociedad.

Nombre	Último grado de estudio	Experiencia profesional (último cargo)	Principales aspectos del ensayo o comparecencia
Antonio Edgardo García Durán	Doctor en Administración, Universidad Autónoma de Chihuahua.	Auditor Especial de Normatividad y Seguimiento en la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua.	El plan de trabajo de la fiscalía de combate a la corrupción, debe hacer énfasis en el trabajo coordinado, en disuadir y prevenir los actos de corrupción.
Jorge Ricardo García Villalobos Haddad	Maestro en Ciencias por el Centro Jurídico Universitario.	Socio Nacional Investigaciones Forenses. Deloitte (Galaz Yamazaki, Ruiz Uquiza).	El sistema Anticorrupción, sólo va a nacer sano, limpio y sólido, si aprovechamos toda la innovación tecnológica y de investigación que existe en el ámbito global.
Miguel Ángel González Félix	Maestro en Derecho Estadounidense en la Universidad de Houston.	Socio del Despacho binacional de abogados Maney & González Félix. Abogado de RK Consultores.	La Fiscalía tiene como reto estar a nivel de una Subprocuraduría, obtener mayores y mejores resultados tanto en consignaciones, condenas, aseguramientos y reparación del daño, todo ello de cara a una opinión pública cada vez más demandante.
Jack Rafael Gorodezky Mirsky	Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac.	Abogado e investigador privado.	Si hubiera un Estado de Derecho (que no lo hay), el País sería diferente, de nada sirven ni servirán todas las Reformas estructurales si no existe una verdadera voluntad de que funcionen.
Manuel Luciano Hallivis Pelayo	Doctor en Derecho, UNAM.	Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de la Junta de Gobierno y Administración.	Tenemos un programa estratégico que propone mejoras, es decir, que trabajaremos en reducir tiempos en los juicios y en la prestación de servicios públicos.
Michel Levien González	Maestro en Derecho, Durhan California.	Candidato a Especialista Antilavado certificado por la CNBV.	Proyecto de trabajo: difusión para la acreditación de la fiscalía, responsabilidad penal de servidores públicos y responsabilidad penal de particulares.
Jorge Antonio Luna Calderón	Doctor en Derecho, Universidad la Salle.	Director General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales.	La Fiscalía se enfrentará al problema de no contar con el personal suficiente en las tareas que le han sido encomendadas.

Nombre	Último grado de estudio	Experiencia profesional (último cargo)	Principales aspectos del ensayo o comparecencia
Américo Irineo Meléndez Reyna	Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales.	Director General de Averiguaciones Previas de la Fiscalía General del estado de Jalisco.	La prioridad del Fiscal o de la Fiscalía deberá ser recuperar la confianza de la sociedad como una institución sólida y confiable, con autonomía y pagada a derecho.
Victoria Pacheco Jiménez	Licenciada en Derecho, UNAM.	Subdirectora de la Dirección de Asuntos Jurídicos, Control y Seguimiento de la Secretaría de Gobernación.	Una importante tarea será la de regionalizar el trabajo a través de una estructura de colaboración con ministeriales, policías de investigación y el cuerpo técnico.
Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria	Doctora en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.	Actividades Académicas e Investigación Multidisciplinaria.	México no puede permitir que la dirección de la Fiscalía sea establecida por intereses políticos, lo que hay que hacer es edificar un plan anticorrupción integral.
Adolfo Roberto Palacios Santillán	Licenciado en Derecho, Universidad Autónoma de Puebla.	Banco de Crédito Rural del Centro Sur.	En México tenemos un problema cultural derivado de la tolerancia de la autoridad a las infracciones de la Ley, si esto no fuera así, las personas modificarían su comportamiento.
Angélica Palacios Zarate	Desistió a su comparecencia por presunto plagio en ensayo (requisito de la convocatoria para ocupar la titularidad).		
Ricardo Peralta Saucedo	Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo, UNAM.	Secretario Técnico de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	Hay que revisar el fuero y la imprescriptibilidad de los delitos. Nos sobran los motivos para hacer frente a la corrupción, el hartazgo generalizado por la impunidad de quienes en vez de servir al pueblo se favorecen de sus posiciones y generalmente no son castigados
Braulio Robles Zúñiga	Desistió a su comparecencia por presunto plagio en ensayo (requisito de la convocatoria para ocupar la titularidad).		
Antonio Sam Báez	Maestro en Ciencias Penales, Universidad Anáhuac.	Ex-subadministrador Central de Regulación del Despacho Aduanero del SAT.	La Fiscalía deberá contar con áreas especializadas, por ejemplo: un área de fiscalización para integrar los expedientes.

Nombre	Último grado de estudio	Experiencia profesional (último cargo)	Principales aspectos del ensayo o comparecencia
Miguel Sarre Iguíniz	Maestro en Derecho, University of Notre Dame.	Experto designado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México	La corrupción no es exclusiva y no solo debe competir a un departamento. No es algo aislado. Todo el aparato debe estar conectado transversalmente.
Fernando Valerio Gutiérrez	Licenciado en Derecho, Universidad Anáhuac.	Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario y Comisario Público	El dinero es el principal corrupto de los servidores públicos. La relativa facilidad que poseen los funcionarios para adjudicarse los fondos públicos son posibles motivos para el conflicto de intereses y corrupción.
Ricardo Vázquez Contreras	Licenciado en Derecho, Universidad del Valle de México.	Director General de la Firma Legal, Vázquez, Martínez y Asociados, S.C.	Se debe modificar el artículo 102 de la Constitución para que la Fiscalía atraiga casos que acrediten el tipo penal de delincuencia organizada.
Mario Enrique Velasco Torres de la Vega	Licenciado en Derecho, Universidad Iberoamericana.	Supervisor de proyectos especiales en el Tribunal Superior Agrario.	La indignación y el hartazgo por la corrupción son los motivos por los que aspiro a ser Fiscal.

Fuente: Elaboración propia con datos del currículum vitae que presentó cada aspirante.

CAPÍTULO XIX

Gobierno de opacidad vs Gobierno Abierto: comité local de Gobierno Abierto subnacional

*José Ojeda Bustamante
Yadira del Carmen Rosales Ruiz
Georgina Alducin González*

Introducción

Sumergirnos en las problemáticas de los gobiernos subnacionales en México es una tarea interesante, ya que los municipios representan la puerta de entrada al sistema democrático, debido a que generan políticas y son ejecutores de recursos públicos en temas de alta sensibilidad para los ciudadanos, constituyendo la vía más directa y cotidiana para acceder a la información sobre los servicios y beneficios que impactan en su calidad de vida. En consecuencia, es importante reconocer la necesidad de robustecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de los recursos y herramientas que aporten a la construcción de una gestión municipal moderna, eficiente, transparente y centrada en los ciudadanos.

Uno de los pensadores más influyentes de la Europa moderna y padre de la idea de la publicidad Emmanuel Kant, consideraba que la publicidad es el principio de justicia de las normas que el Estado pretende aplicar o imponer. Para Kant, la manera más segura para conocer e identificar si una decisión política es justa o injusta es descubriéndola del secreto y colocándola a la vista de la opinión pública, que tiene en sus manos la posibilidad de evaluar, alegar, criticar la esencia y naturaleza de estas acciones políticas. A través de este proceso de análisis ciudadano, el Estado construye un razonamiento público que otorga legalidad a la propuesta; cuando *“un gobernante decide mantener ocultas las razones de su decisión, no sólo está tratando como menores de edad a sus posibles interlocutores ciudadanos, sino que está aceptando que si tales razones se hicieran visibles, la decisión se haría imposible”* (Rodríguez, 2008).

Del gobierno de opacidad al Gobierno Abierto

El gobierno es el conjunto de individuos que ejercen el poder de autoridad en un sistema político, esto es, los titulares de los roles que poseen autoridad; según Maurizio Cotta *“pueden faltar los partidos, los parlamentos, las elecciones, los aparatos burocráticos desarrollados, pero no una estructura de gobierno”* (Orlando, 2000:211). Un buen ejercicio del poder no es posible si no se cuenta con la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define la transparencia como la... *“obligación de los organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen”*; la transparencia es el punto desde el cual se mira el conjunto social, y al mismo tiempo, desde donde se genera un conjunto de dinámicas de empoderamiento ciudadano, control de la acción pública, rendición de cuentas, acceso a la información, gobernanza, construcción común del futuro colectivo, entre otras. La transparencia es el fin, pero también el camino, es método y es objetivo, es estrategia y también finalidad. (Ojeda y Meyer, 2016:11)

Es obligación de todas las autoridades que toman decisiones y manejan recursos públicos dar cuenta de lo que hacen, justificar públicamente sus actos y acciones, así como asumir las consecuencias de sus actos como funcionarios públicos, es decir, rendir cuentas. A través de la rendición de cuentas no sólo se informa qué se hizo, sino sobre todo por qué y para qué se hizo.

Para (Schedler, 2004:13) no solamente significa colocar “información en la vitrina pública”, sino representa la obligación de los servidores públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público

El término *Gobierno Abierto* se ha convertido en la moda en los discursos, pese a que en la mayoría de los casos el contexto no se vincula con su significado y se confunde con otros conceptos como gobierno electrónico y datos abiertos, convirtiéndolo en un término trillado que deja de lado su aspecto más importante: la construcción de lógicas colaborativas entre gobierno y sociedad (Salas, 2015). El Gobierno Abierto está directamente relacionado con el ejercicio de los derechos del ciudadano, por lo que sus antecedentes los encontramos desde la época de Grecia; sin embargo, fue en 1957 cuando Wallace Parks, en su artículo *Open Government principle*:

Applying the right to know under constrution, introduce por primera vez el concepto de *open government* (Yu, 2012).

Sin embargo, no sería hasta enero de 2009 donde se dio un parteaguas en la materia cuando el Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama emitió el memorándum sobre transparencia y Gobierno Abierto (Obama, 2009) que se rige sobre los principios de participación, colaboración y transparencia, priorizando cuatro áreas:

- Publicación de información gubernamental en línea;
- Mejora de la información gubernamental;
- Creación e institucionalización de una cultura de Gobierno Abierto; y
- Creación de un marco de políticas públicas para el Gobierno Abierto.

Con estos elementos, es posible definir el Gobierno Abierto como un modelo de gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y co-creación gubernamental, apoyados en las tecnologías de la información y comunicación (TIC), orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración para que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones gubernamentales y en la generación de políticas públicas, bajo esquemas de coproducción e innovación cívica y social.

Bajo este esquema, en 2011 surge la Alianza para el Gobierno Abierto¹¹³ (Open Government Partnership) como una iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza, contando con 3 principios torales: Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de cuentas e Innovación y Tecnología.¹¹⁴

En 2013 México, junto con Indonesia presidieron la Alianza por el Gobierno Abierto y en nuestro país, su secretariado técnico tripartita, integrado por Presidencia de la República, el INAI y 9 organizaciones de la sociedad civil representadas de forma aleatoria, lanzaron un Plan de Acción 2013-2015¹¹⁵

¹¹³ Ver: <http://gobabiertomx.org/>

¹¹⁴ El Gobierno Abierto es tan extenso que puede abarcar muchos principios. si bien es cierto que los principios del Memorándum de Obama no son iguales es su descripción a los de la AGA, también lo es que su esencia es la misma.

¹¹⁵ Este fue el segundo Plan de Acción de México, actualmente está articulando las acciones para aplicar el Plan de Acción 2016-2018.

de la AGA (Alianza por el Gobierno Abierto, 2014), proponiendo que los estados replicaran las buenas prácticas para promover un modelo de Gobierno Abierto adaptado a las realidades locales. Veracruz ha participado de manera voluntaria en los ejercicios locales de Gobierno Abierto.¹¹⁶

Dimensión subnacional

Considerando la necesidad de aplicar a nivel local estos esquemas de apertura, en 2015, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), acordó con la ahora extinta Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), impulsar ejercicios de Gobierno Abierto en las entidades federativas que de manera voluntaria accedieran participar, siendo Veracruz uno de los 13 estados que aceptaron.¹¹⁷

En este mismo año, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (en adelante ORFIS), recibió la invitación del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI) para participar en los ejercicios piloto para fomentar y promover la rendición de cuentas; los cuales parten de la apertura gubernamental como cultura; buscando generar un cambio de paradigmas en los Entes Fiscalizables en donde el cumplimiento normativo, la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas sean elementos que caractericen la gestión gubernamental.

En el año 2014, en cumplimiento de la obligación que le mandata la Ley General de Contabilidad Gubernamental el ORFIS se dio a la tarea de verificar la información financiera publicada en los portales municipales, los hallazgos de dicha revisión fueron altamente decepcionantes: no había información susceptible de evaluar y en algunos casos, ni siquiera existía la página de internet oficial.¹¹⁸

Ante dicha situación el argumento era la contraposición de legislaciones que generaban confusión y a su vez, propiciaban la omisión por parte de las autoridades municipales. Por ejemplo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley local, señalan la obliga-

¹¹⁶ Para más información consultar: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/>

¹¹⁷ Las Entidades que también aceptaron participar en 2015 fueron: Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Jalisco, Coahuila, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas, Tabasco, Zacatecas y San Luis Potosí.

¹¹⁸ <http://orfis.gob.mx/ImpulsandoRC.html>

toriedad de tener portales de transparencia a los municipios con población mayor a 70 mil habitantes, es decir, sólo 24 de 212 municipios según datos del INEGI; no obstante lo anterior, la Ley General de Contabilidad Gubernamental en su título Quinto impone a los Entes municipales a llevar a cabo la publicidad de información en plataformas de internet. De esta manera el ORFIS se enfoca en incrementar el cumplimiento normativo por parte de los Entes Fiscalizables Municipales en la publicación de la información financiera a través de sus portales municipales, así como la información en materia de transparencia.

Antecedentes

En el año 2013, el ORFIS llevó a cabo a través del Colegio de Veracruz evaluaciones al desempeño a los portales oficiales de los municipios de Veracruz con base en el criterio de interactividad, los resultados fueron contundentes: no se encontraron portales en todos los municipios y los portales existentes carecían de información

Una de las tareas para realizar un ejercicio de Gobierno Abierto era identificar el problema o caso de estudio; por tanto, se decidió acotarlo a los Entes Fiscalizables Municipales, considerando que son los que recurrentemente tienen observaciones de presunto daño patrimonial como resultado de la fiscalización superior. Para ello, el ORFIS identifica como pilar conceptual la vinculación de la transparencia y la fiscalización, es decir, un Ayuntamiento que no publica información gubernamental, difícilmente tendrá una efectiva rendición de cuentas, por lo que encontramos en los Entes Fiscalizables Municipales un área de oportunidad.

La gran interrogante es: ¿los municipios del Estado de Veracruz están cumpliendo con las obligaciones de transparencia establecidas en su marco legal?

El camino del Gobierno Abierto en Veracruz

En marzo de 2015, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), llevó a cabo el inicio de los ejercicios locales de Gobierno Abierto 2015 con la *Declaración conjunta para la implementación de acciones para un Gobierno Abierto*¹¹⁹, firmada por las instituciones participantes

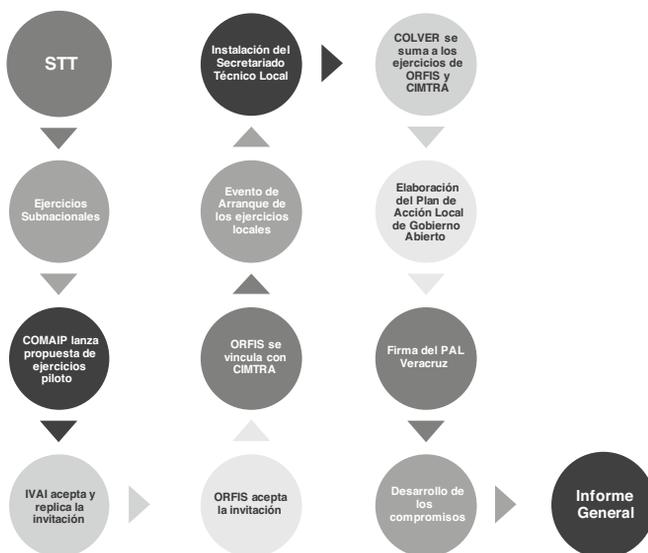
¹¹⁹ Véase: <http://www.orfis.gob.mx/DeclaratoriaGA.html>

así como organizaciones de la sociedad civil con una perspectiva clara: lograr un acercamiento más objetivo a la realidad social y contar con los insumos necesarios para construir propuestas de políticas públicas en beneficio de la ciudadanía.

Derivado de la firma de dicho convenio se concretó la instalación en Veracruz del Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIM-TRA) capítulo Veracruz¹²⁰. Posteriormente, los investigadores de El Colegio de Veracruz (COLVER) se integraron al proyecto de Gobierno Abierto, generando un trinomio consistente: academia, organización civil y gobierno.

Tabla 1.

Proceso de implementación del Gobierno Abierto en el Estado de Veracruz.



Fuente: Elaboración propia.

En el mes de abril de 2015, se instaló el Secretariado Técnico Local, con el objetivo de promover el Gobierno Abierto, involucrando a los diferentes actores: un ente público, un actor de la sociedad y el órgano garante de la transparencia, instalándose con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que decidieron participar en los ejercicios piloto de Gobierno Abierto que se clasificaron por capítulos, el órgano garante local dando

¹¹⁹ Para más información consultar: <http://www.cimtra.org.mx/portal/>

acompañamiento, así como la incorporación de las figuras de los monitores y el facilitador, quedando de la siguiente manera:

Tabla 2.

Capítulos	Ejercicio	Responsable (s)
Capítulo I.	Transparencia y contraloría social, metodología para la evaluación de portales municipales e implementación de la metodología CIMTRA.	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano de Fiscalización Superior del Estado • Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA • El Colegio de Veracruz, COLVER
Capítulo II.	Transparencia inteligente de los recursos del SUSEMUN (ahora FORTASEG)	<ul style="list-style-type: none"> • H. Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz. • Consejo Coordinador Empresarial de Veracruz-Boca del Río
Capítulo III.	Seguimiento de obra pública	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General del Estado de Veracruz • Secretaría de Salud del Estado de Veracruz • Consejo Ciudadano 100 por Veracruz • Parlamento Ciudadano de México, Capítulo Veracruz
Capítulo IV.	Registro público de personas desaparecidas y registro público de búsqueda y localización de personas detenidas	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalía General del Estado de Veracruz • Agrupación de Derechos Humanos Xochitepetl A.C.
Capítulo V.	Generación de información útil para y estudiantes de bachillerato próximos a estudiarlo	<ul style="list-style-type: none"> • Universidad Veracruzana • Estudiantes de la Facultad de Estadística e Informática de la U.V. • Investigadores del cuerpo académico de Educación y Cultura de la U.V.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3.

Facilitador	• Dr. Felipe Hevia de la Jara, Investigador del CIESAS-Golfo
Monitor Ciudadano	• Checاداتos.mx
Monitor en Tecnologías de la información y la Comunicación	• Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora
Monitor en Medios de Comunicación	• Periodista Mario Javier Sánchez de la Torre
Órgano garante:	• Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI)

Fuente: Elaboración propia

Plan de Acción Local de Gobierno Abierto para el Estado de Veracruz

El Plan de Acción Local de Gobierno Abierto para el Estado de Veracruz se firmó en un acto protocolario el 14 de enero de 2016 en presencia de los titulares de los 5 capítulos que conforman el PAL, así como del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), iniciando las actividades con el establecimiento de compromisos por cada capítulo, los cuales tendrían el plazo de un año a partir de la firma del mismo para desarrollarse.

La intención de presente documento es describir y analizar el Capítulo 1, con su sistematización con más detalle y de manera general los demás Capítulos del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto para el Estado de Veracruz.

Se destaca que los capítulos que integraron y suscribieron el PAL concluyeron en tiempo y forma con sus compromisos, convirtiendo a Veracruz en uno de los 3 Estados a nivel nacional, que al momento han concluido de manera satisfactoria con sus ejercicios.

Capítulo 1

Compromisos

1. Elaborar una metodología para evaluar información financiera publicada en los portales municipales.
2. Diseñar una página modelo para los municipios que no cuenten con portal de internet.
3. Coadyuvar en la instalación de CIMTRA, Capítulo Veracruz e implementación de la metodología CIMTRA.

Resultados

Para elaborar la metodología para verificar la información publicada en portales municipales, el equipo del COLVER compartió los trabajos que desde 2009 venía realizando respecto al análisis de los portales de transparencia y la interactividad de los mismos; se consideraron las obligaciones que la Ley 848 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz impone como obligación pública de oficio a los municipios. A este marco jurídico se suman la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así también la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre otras.

En suma, la cédula de verificación comprendió 115 rubros que incluyeron las características de los portales, las obligaciones de publicación así como la información proporcionada a través de otros mecanismos vinculados a la transparencia gubernamental. Los resultados de la metodología aplicada a los municipios veracruzanos concluyen que 115 de los 212 municipios, equivalente al 54%, cuentan con un portal oficial; 108 municipios (51%), no tienen una adecuada interactividad; y sólo 2 municipios (menos del 1%), alcanzaron calificaciones superiores al 80%.

Con relación al cumplimiento de publicación de las obligaciones de transparencia aplicable a los 212 municipios que integran en Estado de Veracruz, se encontró que sólo 6 de los municipios (menos del 1%) presentaron información financiera relativa a los criterios del marco de la contabilidad gubernamental y de éstos, sólo 3 de ellos, generaron un desempeño superior a la media general y los restantes tuvieron un desempeño bajo.

El Portal Modelo de Transparencia Municipal es una aplicación desarrollada por el ORFIS, registrada ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor, gratuita y fácil de usar que permite a los municipios organizar y publicar información a través de internet; esta herramienta está dirigida principalmente a los municipios que aún no cuentan con una página de internet. También está dirigida a los municipios que tienen portales con dominio distinto al .gob.mx; en ambos casos, se coadyuva para que el municipio interesado realice las gestiones pertinentes para adquirir un dominio .gob.mx. Al mes de octubre de 2017, setenta y un Entes ya adoptaron el Portal Modelo de Transparencia Municipal, sesenta y nueve municipios y dos paramunicipales..

El diecisiete de marzo de 2016, se lanzó la invitación a organizaciones de la sociedad civil interesadas en saber qué es CIMTRA, así como la forma en que aborda el tema de la transparencia proactiva, es decir que los gobiernos municipales ofrezcan al ciudadano información útil, más allá de las leyes locales de transparencia inventariando la disponibilidad de información pública para el ciudadano en el ámbito municipal. Para tal efecto, se llevaron a cabo reuniones con representantes de los Colegios de Arquitectos, Ingenieros, Contadores, Notarios, Universidades, Organizaciones como Parlamento Ciudadano de México, Consejo Ciudadano 100 por Veracruz, Observatorio Ciudadano y Contraloría Social. El objetivo es compartido: evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales mediante la aplicación y procesamiento de herramientas de medición, evaluación y seguimiento que coadyuven en la rendición de cuentas y en el marco normativo en la materia. Al finalizar la charla de sensibilización y de intercambio de opiniones y cuestionamientos sobre CIMTRA, los asistentes firmaron el acta de instalación del colectivo CIMTRA capítulo Veracruz.

Para el Colectivo CIMTRA la transparencia es “todo ejercicio de gobierno -y de la clase política- de cara a los ciudadanos, lo que implica que las acciones, decisiones y recursos que se utilizan por parte de los gobernantes se encuentran documentados y accesibles a cualquier persona de manera permanente, sencilla y expedita, sin necesidad de ser requerida”; en abundancia de ideas, el Colectivo CIMTRA aborda el tema de la transparencia proactiva, es decir que los gobiernos municipales ofrezcan al ciudadano información útil (Ojeda y Meyer, 2016), más allá de las leyes locales de transparencia y para ello, desde el año 2008 se ha evaluado la transparencia municipal con apoyo de la denominada Herramienta Cimtra-Municipal, un instrumento que sirve para inventariar la disponibilidad de información pública para el ciudadano en el ámbito municipal. La herramienta Cimtra-Municipal es una comprobación de hechos, que se aplica directamente a la

información pública que los gobiernos municipales ponen a disposición del ciudadano en su página web oficial. (Ojeda y Meyer, 2016)

La herramienta Cimtra-Municipal verifica que la información la información pública cubra las siguientes condiciones:

- Esté actualizada por lo menos al trimestre inmediato anterior.
- Sea accesible de manera irrestricta y sin necesidad de escritos, solicitudes u otro tipo de requisito de esta naturaleza.
- Esté disponible en formatos abiertos que puedan ser manejables.
- En los incisos donde se consideren dos o más características de la información, deberán deben cumplirse para considerarse como cumplido.
- En los incisos de revisión que no apliquen para el municipio, éste deberá informar dicha situación, de lo contrario se considerará como incumplimiento del inciso correspondiente

La herramienta Cimtra-Municipal cuenta con una estructura dividida en tres campos temáticos y nueve bloques de información con criterios específicos a inventariar, el cumplimiento cabal de cada uno de los criterios de cada campo temático generará un cumplimiento del 100% por campo, lo que permitirá identificar el cumplimiento y las áreas de oportunidad para que el municipio mejore su puntuación.

1. Campo: Información a la ciudadanía

1.1 Bloque de gastos, en este bloque se verifica de acuerdo a 25 criterios de revisión, la publicación de información relativa a gastos de comunicación social, gastos de representaciones o viáticos de los funcionarios municipales, gastos de representaciones o viáticos del cuerpo edilicio, gastos de gestión del cuerpo edilicio, pagos por concepto de asesoría, ejercicios del gasto municipal y proveedores.

1.2 Bloque de obras, en este bloque se verifica de acuerdo a 17 criterios de revisión, la publicación de información relacionada con contratos de obras y servicios por asignación directa a un proveedor determinado, contratos de obras y servicios otorgados por invitación restringida y/o cerrada a un grupo de proveedores,

obras realizadas en los últimos tres años, propuestas de obra del COPLADEMUN, así como las obras realizadas con recursos del Ramo 33.

- 1.3 Bloque de Bienes y sus usos, en este bloque se verifica de acuerdo a 17 criterios de revisión, la publicación de información sobre los bienes inmuebles que el municipio le arrienda a personas físicas o morales, bienes inmuebles arrendados por el municipio, bienes inmuebles patrimoniales, así como bienes muebles patrimoniales propiedad del municipio.
- 1.4 Bloque de Administración, en este bloque se verifica de acuerdo a 39 criterios de revisión, la publicación de información sobre el comité que vigila/revisa las licitaciones de obras, las compras, contrataciones, arrendamientos y contratos de servicios que el Ayuntamiento realiza, los programas sociales prevaletes en el municipio, sobre el procedimiento para la selección, contratación y despido de cualquier empleado o funcionario municipal; los donativos, programas de subsidio o comodatos (en especie o económicos) otorgados por el Presidente Municipal, cualquier funcionario o el Ayuntamiento a cualquier persona física o moral, listados de los mandatos por orden judicial que obligan al Municipio otorgar licencias, permisos y ejecutar laudos laborales, listado de indicadores de su sistema de medición y/o evaluación y sus resultados, monto de los subejercicios de cada uno de los programas sociales (federal, estatal y municipal), así como el destino de dichos recursos, ingresos extras (originalmente no presupuestados) que recibe el municipio tanto de la federación como del estado, así como el destino, utilización y comprobación de ese recurso (cuentas y programas).
- 1.5 Bloque de urbanidad, en este bloque se verifica de acuerdo a 5 criterios de revisión, la publicación de información relacionada con los cambios de uso de suelo, así como el listado de permisos otorgados para la construcción de fraccionamientos nuevos que se han autorizado en la administración actual.

2. Campo: Espacios de comunicación Gobierno-sociedad

- 2.1 Bloque de Consejos, en este bloque se verifica de acuerdo a 14 criterios de revisión, la publicación de información relacionada con cada uno de los Consejos/Comités municipales: las actas de instalación, la realización de la convocatoria pública para invitar

y seleccionar a los integrantes ciudadanos, información de que al menos el 51% procede de la sociedad civil, sobre la existencia de reglamento(s) de formación y/o de operación aprobados por el Cabildo donde se especifiquen las reglas para elegir a sus miembros, sobre si se establece en el reglamento que la selección de los nuevos integrantes ciudadanos debe realizarse a mitad del periodo de gobierno o de forma escalonada o que el cambio no se dé al inicio de la administración municipal, sobre si son públicas (en versión impresa o electrónica) el total de actas o minutas de las reuniones celebradas desde el inicio de la administración actual, y si se establece en el reglamento que las sesiones ordinarias y extraordinarias sean públicas (con acceso para el ciudadano).

2.2 Bloque de Participación ciudadana, en este bloque se verifica de acuerdo a 10 criterios de revisión, la publicación de información relacionada con la existencia de un reglamento aprobado por Cabildo de participación ciudadana/participación vecinal, así como de un organismo ciudadano (comités de vigilancia, contraloría social u otro organismo ciudadano), reconocido por el gobierno municipal, encargado de revisar, supervisar y evaluar la ejecución de obra pública, programas de asistencia y desarrollo social en el municipio.

2.3 Bloque de Cabildo, en este bloque se verifica de acuerdo a 16 criterios de revisión, la publicación de información relacionada con el listado de comisiones, programa de trabajo, informe anual de resultados y actas de reunión de cada Comisión del Ayuntamiento, si en el Reglamento Municipal o la Ley Estatal sobre el Municipio se señala que las sesiones de Cabildo sean públicas y abiertas, información sobre las Sesiones de Cabildo, así como información sobre cada integrante del Ayuntamiento así como funcionarios de primer nivel.

3. Campo: Atención ciudadana

3.1 Bloque atención ciudadana, en este bloque se verifica de acuerdo a 15 criterios de revisión, la publicación de información relacionada con los requisitos, costos y tiempos de respuesta para los usuarios al menos dos servicios o concesiones, información sobre si existen mecanismos de atención ciudadana, información sobre si existe oficina, módulo o mecanismo de acceso a la información pública, así como si hace uso del Internet para informar a su población.

Capítulo 2

Compromiso

1. Realizar un ejercicio denominado Follow the Money (Siguiendo el dinero) respecto de los recursos que le son asignados al Ayuntamiento de Veracruz por el programa federal SUBSEMUN, mediante un *hackatón*.

Resultados

Se generó un micrositio disponible en <http://www.veracruzmunipio.gob.mx/sitios/-FORTASEG/>, que facilita la difusión con un lenguaje ciudadano de la aplicación de recursos de FORTASEG, como política de rendición de cuentas.

Capítulo 3

Compromiso

1. El diseño e implementación de una plataforma tecnológica que contribuya al control interno y a transparentar la ejecución de obra pública, presentando a la ciudadanía el seguimiento financiero del gasto público en la materia, el estatus que guarda la obra, los avances físicos y financieros, el reporte fotográfico del proceso de construcción, entre otra información.

Resultados

Se desarrolló la plataforma denominada Portal de Transparencia de Seguimiento a la Obra Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, a través de la cual el ciudadano tiene acceso a los mapas de seguimiento e información de las obras públicas de la Secretaría de Salud, comités de contraloría social e información de contacto.

Se destaca que al mes de octubre del presente año, la Plataforma no se ha lanzado de manera oficial.

Capítulo 4

Compromiso

1. Diseñar, organizar, sistematizar, instrumentar y poner a disposición de la sociedad en general, el Registro público de personas desaparecidas en el estado de Veracruz, que permita el intercambio, contraste y confirmación de datos que orienten a la búsqueda de las personas desaparecidas; incluyendo estadísticas confiables de personas desaparecidas y localizadas al mayor grado de desagregación posible y en formatos abiertos.
2. Diseñar, organizar, sistematizar e instrumentar el Registro público de búsqueda y localización de las personas detenidas y/o puestas a disposición del Ministerio Público en el estado de Veracruz.

Resultados

En este Capítulo se emitieron las reglas de creación y funcionamiento del Registro público de personas desaparecidas y Registro público de búsqueda y localización de personas detenidas, los cuales brindan a la ciudadanía en general la búsqueda por nombre, sexo y edad, así como la descarga en formatos abiertos.

Registro Público de Personas Desaparecidas:

<http://gobiernoabierto.fiscaliaveracruz.gob.mx/desaparecidos/personas.html>

Registro Público de Personas Detenidas:

<http://gobiernoabierto.fiscaliaveracruz.gob.mx/detenidos/resultados.html>

Capítulo 5

Compromiso

1. Desarrollar una página electrónica en la cual se den a conocer los resultados del examen de ingreso por bachillerato y que a su vez, proporcione los porcentajes mínimos de ingreso por carrera

para que los aspirantes, padres de familia y el público en general cuenten con información útil para tomar mejores decisiones al elegir a qué bachillerato inscribirse o qué carrera elegir.

Resultados

Se llevó a cabo el análisis estadístico de la base de datos del año 2016 y se determinó que solo se listarían bachilleratos que tuvieran a más de 5 egresados presentando el examen de ingreso a la UV; posteriormente, se desarrolló la plataforma PREPArate con la finalidad de proporcionar información útil para los aspirantes a cursar una carrera de nivel superior en la U.V.

Dicha plataforma será actualizada de manera anual y puede consultarse mediante el siguiente vínculo: <http://148.226.12.43/prepare/>

El Secretariado Técnico Local ha desarrollado diversos foros y material para difundir los resultados del Primer Plan Local, con la finalidad de que ciudadanos y sujetos obligados lo conozcan y lo tomen como referencia, éstos últimos porque la Ley ya señala que deberán realizar ejercicios de Gobierno Abierto.

De manera paralela, se lanzó la convocatoria pública para la construcción del II Plan de Acción Local de Gobierno Abierto 2018-2020, sin dejar de darle seguimiento a los resultados del primer plan.

Además, derivado de un análisis por parte de Global Integrity, GESOC. A.C. y el INAI, Veracruz ha sido seleccionado como uno de los estados para desarrollar ejercicios de *Follow The Money* como parte de su segundo Plan de Acción Local.

Reflexiones finales

Las acciones encaminadas a la implementación del Gobierno Abierto son múltiples, no existe una línea concreta y definitiva para lograrlo, el Estado de Veracruz a través del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto ha sentado bases para el avance paulatino de dicha implementación; no obstante, hay agenda que se multiplica, una agenda por hacer y sobre todo muchos enemigos a vencer, por un lado, la total desconfianza en las instituciones, la deteriorada relación estado-sociedad, la poca o nula credibilidad y, sobre

todo la apatía e indiferencia de la ciudadanía; por otro lado, desde el ámbito de la administración municipal existe la escasa voluntad política que limita la generación de esquemas de apertura gubernamental en esta nueva forma de gobernanza.

En Veracruz, se ha generado un precedente importante respecto a los temas de Gobierno Abierto. La agenda pendiente es la continuidad, el desarrollo, la apropiación y la generación acciones a corto y mediano plazo que generen certidumbre en la ciudadanía, hasta el punto de convertir a los ciudadanos en sujetos activos y participativos de las decisiones y acciones de gobierno, acortando la brecha entre autoridad-sociedad y convirtiendo estas prácticas en políticas públicas en favor de la comunidad.

Referencias bibliográficas

- Alianza por el Gobierno Abierto (29 de Enero de 2014), *Plan de Acción 2013-2015 México: Una nueva relación entre sociedad y gobierno*. Recuperado el 15 de Mayo de 2015, de Alianza por el Gobierno Abierto: <http://www.pa2015.mx/>
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Cunill, Nuria (2007), *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. PNUD.
- Goberna América Latina: Escuela de Política y Alto Gobierno. (Noviembre de 2014). *Guía práctica para abrir gobiernos: Manual de Open Government para gobernantes y ciudadanos*. Recuperado el 01 de junio de 2015, de <http://veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/Libro06.pdf>
- Hevia, Felipe (2006), *La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. México. Universidad Veracruzana – CIESAS.
- Obama, B. (21 de Enero de 2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Recuperado el mayo de 2015, de https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/
- Ojeda Bustamante, J. y Meyer, José Antonio (2016), *Democracia y Ciudadanía: El camino de la transparencia*. México. ICGDE BUAP.
- Ojeda Bustamante, J. (2016). *El ejercicio democrático: La transparencia, uno de los caminos para el refacultamiento ciudadano como*. ACCESA No.16, Año 9.
- Orlando, H. (2000), *El gobierno*. Buenos Aires, Argentina. Editorial universitaria buenos aires
- Rodríguez, Z. J. (2008), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia 04, 56.

- Salas Suárez, J. (2015), *Transparencia inteligente: una forma de implementar el Gobierno Abierto*. ACCESA No. 13, Año 7.
- Schedler, A. (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia 03, 48.
- Yu, H. &. (2012). *The New Ambiguity of "Open Government"*. Recuperado el 01 de junio de 2015, de UCLA Law Review Disc. (59): <http://www.ucla-lawreview.org/pdf/discourse/>

SOBRE LOS AUTORES

Angélica Mendieta Ramírez

Es doctora en Sociología, maestra en Ciencias Políticas y Abogada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente se desempeña como directora de la Facultad de Ciencias de la Comunicación en la misma universidad, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1, Líder del Cuerpo Académico Consolidado de Comunicación Política. Es presidenta de la Asociación Mundial de Investigadores, así como integrante de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales (ALICE). Correo: angelicamendietaramirez@yahoo.com.mx

Alma Verónica Méndez Pacheco

Es licenciada en Ciencias de la Comunicación por la UNAM, con opción terminal en Comunicación Política. Se ha desempeñado como profesora adjunta de las materias: Introducción al estudio del Derecho y Derecho Electoral Mexicano en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Actualmente es asistente de investigación en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sus temas de interés son: Comunicación política; Equidad de género; y Acción colectiva y movimientos sociales. Es coautora del libro: *El abanico de la representación política, Variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*. México: TEPJF (2016). Correo electrónico: alma.mendez@te.gob.mx

Bárbara Torres Romero

Es Maestra en Administración de Pequeñas y Medianas Empresas (2012), Estudios en el Programa de Maestría en Opinión Pública y Marketing Político en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico y Licenciada en Ciencia Política (2005). Actualmente es Profesora del área de administración pública y Ciencias Políticas de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Es asistente de

investigación del proyecto “Política y Lenguaje (2). Persuasión, Legitimidad y Discurso mediático en México” VIEP- BUAP. Sus líneas de investigación: Escándalo Político, Análisis Crítico del Discurso. Tel. 055 2225365190. Correo Electrónico: licbtr@mail.com

Carlos Enrique Ahuactzin Martínez

Es Doctor en Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, profesor-investigador del Centro de Estudios en Comunicación Política del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, y miembro del Cuerpo Académico “Comunicación Política y Ciudadanía en la Transición Democrática”. Línea de investigación: Análisis del Discurso Político. Estudio de los discursos de los líderes políticos en México, en el escenario de la legitimidad y la gobernabilidad. Últimas publicaciones: “Discurso multimodal y valores democráticos. Spots de los partidos políticos de izquierda en la precampaña electoral federal México 2015, en *Sociológica*, año 32, núm. 92, pp. 175-215 (2017), y “Publicidad electoral televisiva y persuasión en Puebla 2010. Una aproximación desde el Análisis Crítico del Discurso”, coautor J. A. Meyer Rodríguez, en *Comunicación y Sociedad*, núm. 29, pp. 41-68 (2017). Correo electrónico: carlos.ahua@correo.buap.mx

Dulce Maribel Corona Rojas

Es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Ha colaborado en distintas organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos, participación ciudadana y pueblos originarios, así como en empresas del sector privado. Actualmente participa en Arkmetría Social A.C. en donde ha desarrollado proyectos de derecho a la información, vigilancia de recursos públicos y Gobierno Abierto en colaboración con organismos como el InfoDF, el INAI y el PNUD. Además participa como investigadora en el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA Ciudad de México. Correo electrónico: dulmacoro@gmail.com

Felipe José Hevia de la Jara

Es Antropólogo por la Universidad de Chile. Maestro y doctor en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF). Posdoctor en ciencia política por el Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP) en Brasil. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Es autor de 71 publicaciones, cinco libros de autoría única, cuatro libros en coautoría, 19 artículos en revistas indexadas, 31 capítulos de libro y 12 informes y artículos de divulgación. Actualmente, trabaja en líneas de investigación enfocadas en el área de antropología política e investigación educativa, con énfasis en las políticas de participación ciudadana y contraloría social, combate a la pobreza y evaluaciones educativas. Además, encabeza el proyecto de Medición Independiente de Aprendizaje (MIA) un instrumento que utiliza una metodología desarrollada en la India hace más de una década y ha sido también aplicada en Senegal, Mali Kenia, Uganda y Tanzania. Correo electrónico: fhevia@ciesas.edu.mx

Georgina Alducin González

Licenciada en Computación, Maestra en Auditoría Gubernamental Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica, fue Jefa del Departamento de Presupuesto de la Dirección de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla. Es consultora en temas de Transparencia y Gobierno Abierto; ha escrito diversas publicaciones en temas torales para ejercer ciudadanía a través de la participación ciudadana y el Gobierno Abierto. Es parte del Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA Puebla – Tlaxcala – Veracruz. Correo electrónico: g.alducin@cimtra.mx

Hugo Sánchez Gudíño

Es doctor en Ciencias Políticas, maestro en Ciencias de la Comunicación y licenciado en Periodismo y Comunicación Colectiva, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Actualmente es profesor titular “C”, tiempo completo definitivo en UNAM-FES-Aragón y UNAM-FCPyS. Correo electrónico: hugosgudino@yahoo.com.mx

Jairo Garzón Montaña

Es Maestro en Políticas Públicas y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana. Ha colaborado como articulista en el periódico Capital Oaxaca con temas relativos a la transparencia, rendición de cuentas, corrupción y asuntos legislativos, ha sido docente en la Universidad Iberoamericana, subdirector de Educación Superior y Continúa en la Universidad para el Desarrollo del Estado de Puebla y director del Programa Estatal de Educación a Distancia. En el Senado de la República, se ha desempeñado como asesor legislativo en la Sexa-

gésima Segunda y Sexagésima Tercera Legislatura, correo electrónico: jairogarzon599@hotmail.com

Jorge Luis Castillo Durán

Es Doctor en Desarrollo Regional por El Colegio de Tlaxcala, se desempeñó laboralmente en la administración pública en el sector Desarrollo Urbano y Obra Pública en el Gobierno del estado de Puebla de 1990 a 2009. Actualmente es Profesor Investigador Definitivo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla adscrito al Centro de Estudios en Comunicación Política del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, teniendo además a su cargo actividades relacionadas con la docencia, cultiva la línea de investigación “Opinión pública y cultura política”. Es perfil PRODEP e integrante del Padrón de Investigadores VIEP. A partir del año 2013 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Cuenta con diversas publicaciones relacionadas con el tema de la Comunicación Política en libros y artículos de investigación. Correo electrónico: cast_duran@yahoo.com

José Antonio Meyer Rodríguez

Es doctor en Ciencias de la Información por la Universidad de la Laguna. Maestro en Estudios sobre Estados Unidos de Norteamérica por la Universidad de las Américas, Puebla. Licenciado en Periodismo y Comunicación Colectiva por la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Fundador de la Red de Observatorios Mediáticos (ROM-CONEICC). Socio de Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC) y de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC). Actualmente es Director del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Cuenta con diversas publicaciones e investigaciones en las que destaca temas de transparencia, rendición de cuentas, Dinámicas urbanas e identidades culturales en América Latina, Encuestas electorales ¿tendencias reales o definitivas?, Comunicación política y ciudadanía. Aportaciones actuales al estudio de la comunicación política, Perspectivas políticas y sociales en el entorno regional. Correo electrónico: joseantonio.meyer@correo.buap.mx

José de Jesús Sosa López

Es especialista en desarrollo institucional, evaluación del desempeño y combate a la corrupción. Ha ocupado diversas posiciones en los gobiernos federal, estatal y municipal de México. Coordinó el Proyecto MuniDev en Guatemala para el PNUD y la OCDE. Es autor de más de 40 traba-

jos publicados en México, España y Canadá. Es Investigador del INAP, AC y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Correo electrónico: ppsosa@hotmail.com

José Luis Estrada Rodríguez

Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México, posdoctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Actualmente es profesor-Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, consultor asociado del *Centro Estratégico de Estudios Municipales*, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. integrante del Padrón de Investigadores de la VIEP-BUAP. Su línea de investigación es: comunicación política, así como transparencia y rendición de cuentas. Es integrante del Colectivo por municipios transparentes (CIMTRA), correo electrónico: luisholly@yahoo.com.mx

José Luis Mendoza Tablero

Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Sociología. Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Análisis Regional, especialidad en Análisis Sociopolítico, Universidad Autónoma de Tlaxcala. Abogado, Notario y Actuario por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, actualmente es profesor de la Universidad Iberoamericana-Puebla. Correo electrónico: mendoza.tablero@gmail.com

José Ojeda Bustamante

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, especialidad en Administración Pública Estatal y Municipal, Maestro en Administración Pública y en Políticas Públicas y Gestión Estratégica. Ha sido rector, director académico, profesor licenciatura y postgrado. En el ámbito editorial cuenta con publicaciones referentes a la educación superior, pobreza y marginación, transparencia, rendición de cuentas, contraloría social, organizaciones de la sociedad civil, participación ciudadana; destacando la publicación *Democracia y Ciudadanía: el camino de la transparencia* coeditado por la BUAP, UAEMex, CLACSO, CIMTRA (2015). Participa en Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA en temas de transparencia municipal y legislativa en los Estados de Puebla, Tlaxcala, Guerrero Guanajuato, Veracruz, Morelos y Oaxaca. Actualmente es Coordinador Nacional de CIMTRA. Correo electrónico: j.ojeda@cimtra.mx

Juan Antonio Le Clercq Ortega

Es director académico del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla Coordinador del Índice Global de Impunidad y el Índice México de Impunidad y Director del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), UDLAP. Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Maestro en Ciencia Política, FCPyS, UNAM. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), UNAM. Especialidad en Política y Gestión Energética y Medioambiental, Flacso, México. Doctorante en Ciencia Política, FCPyS, UNAM.. Sus áreas de interés son gobernanza y sustentabilidad, cambio climático, política energética, análisis institucional, acción colectiva y cooperación, teoría política contemporánea, proceso legislativo en México y medición del fenómeno de la impunidad. Ha sido profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana, el CIDE, el ITESM Santa Fe y el ITAM. Ha sido profesor del diplomado en análisis político estratégico en el CIDE y tutor de la maestría en Derechos humanos y Seguridad Pública del ILCE. En el servicio público se ha desempeñado como Director General de la Fundación Humanismo Político, A.C. en el Senado de la República entre 2009 y 2013. Coordinador General de Asesores en la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 2004 y 2006. Coordinador de Análisis en la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la república entre 2002 y 2003. Director General de Análisis y Estrategia en la Coordinación Para el Diálogo y la Paz en Chiapas, entre 2000 y 2002. Director Académico de la Fundación Rafael Preciado Hernández entre 1996 y 2000. Correo electrónico: juan.leclercq@udlap.mx

Lorenzo Antonio Portilla Vásquez

Es Contador Público y Auditor por la Universidad Veracruzana con certificación en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. (IMCP). Actualmente es Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) y Coordinador del Grupo Regional Cuatro de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS) integrado por las Entidades de Fiscalización Superior de los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Con un enfoque preventivo y apegado a la legalidad, busca consolidar la imagen institucional, asumiendo el compromiso con la sociedad veracruzana para lograr que los entes fiscalizables administren los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Correo electrónico: aportilla@orfis.gob.mx

María Gabriela Martínez Tiburcio

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesora-investigadora del Departamento de Procesos Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Sus líneas de investigación son: Participación Ciudadana, rendición de cuentas y gobernanza; Políticas en seguridad pública, y Finanzas públicas municipales. Correo electrónico: g.martinez@correo.ler.uam.mx

María Luisa Rubio González

Egresada de la licenciatura en letras hispánicas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha participado como consultora independiente en diversos proyectos de investigación en derechos humanos, cultura de la paz y de la legalidad, y organización comunitaria; así mismo, en proyectos de capacitación y formación de redes para la prevención social de la violencia y la delincuencia. Actualmente es directora de Vive BJ organización con trabajo territorial en la delegación Benito Juárez de la CDMX en temas como derecho a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas. También participa como investigadora en el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA Ciudad de México. Correo electrónico: marialuisarg@gmail.com

María Magdalena Sam Bautista

Es doctora en antropología social por la Universidad Iberoamericana, México. Actualmente es profesora-investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su línea de investigación actual Teoría y práctica política desde la perspectiva de género y regional. Correo electrónico: mmsamb@hotmail.com

Norma Julieta del Río Venegas

Es doctora en Administración Pública, por la Universidad Autónoma de Zacatecas, así como maestra en Administración por la Universidad Autónoma de Fresnillo, Zacatecas y Licenciada en Administración por el Instituto Tecnológico de Zacatecas. Actualmente es Comisionada Presidenta del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales IZAI y Coordinadora de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva y Secretaria Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas del Sistema Nacional de Transparencia. jdelrio@izai.org.mx

Pedro Manuel Rodríguez Suárez

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Cuenta con una especialidad en Estudios Europeos por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente es profesor-Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Sus líneas de investigación son: cooperación internacional, regionalismo y desarrollo regional. Coordinador y autor del libro *América Latina: integración, medio ambiente y cooperación internacional en el marco del siglo XXI* (2012), publicado por la BUAP y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), México. Es autor del libro: *Hacia una nueva Europa*:(2006), editado por el Fondo de Cultura Económica, México (2008). Asimismo, es coordinador y autor del libro *Tendencias hacia la regionalización mundial: América, Asia, África, Eurasia, Europa y Medio Oriente*, publicado por la BUAP y la UPAEP. Ha efectuado estancias de investigación en universidades de gran prestigio en Argentina, España, Polonia y Uruguay. Correo electrónico: pedrosuarezbuap@yahoo.com

Rafael Caballero Álvarez

Es licenciado en Sociología por la UNAM y maestro en Derechos Humanos y Democracia por la FLACSO-México. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde trabaja la línea de investigación: Propaganda electoral y comunicación política. Otros temas de interés son: Educación cívica y formación ciudadana; Participación infantil; Derechos de niñas, niños y adolescentes; y Fórmulas de asignación por el principio de representación proporcional. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: "Propaganda electoral y comunicación política: algunos casos del Partido Verde Ecologista de México resueltos por la Sala Regional Especializada en las elecciones federales de 2015", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales* núm. 17, pp. 175-97 (2017); "La educación cívica en el México del siglo XXI: Perspectivas y expectativas", en *Revista de Derecho Electoral*, Publicación semestral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, número 22, julio - diciembre 2016, pp. 161-81; *El abanico de la representación política, Variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*. México: TEPJF, en coautoría con Karolina Gilas Et. Al. (2016). Correo electrónico: rafael.caballero@te.gob.mx

Ramón Fernández Mejía

Es candidato a doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte. Sus líneas de investigación son: mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito municipal, coaliciones políticas y partidos políticos. Correo electrónico: rfernandezdcs@colef.mx; ramfermej@hotmail.com

Ricardo Joel Jiménez González

Es doctor en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana, maestro en estudios regionales por el "Instituto Dr. José María Mora" y licenciado en Sociología por la UAM-Xochimilco. Es parte de la Coordinación Nacional del Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA). Correo electrónico: ricardoj67@hotmail.com

Rodrigo Sandoval Almazán

Es doctor en Administración de Empresas por el ITESM Ciudad de México (2006). Actualmente es Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2. Líder de la Red Temática de Investigación: Tecnologías de información para la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el gobierno. Es evaluador de portales de gobierno electrónico y de portales de transparencia desde el 2005. Autor de dos libros: *La larga Marcha del Gobierno Abierto: Teoría Medición y Futuro* (Premio INAP 2013) y Coautor del Libro. *Avances y Retos del Gobierno Digital en México* (2016). Sus líneas de investigación: Medición e Implementación del Gobierno Abierto; medición del gobierno digital; redes sociales en el Gobierno. Correo electrónico: rsandovala@uaemex.mx

Víctor Alejandro Villegas Corona

Es licenciado en ciencias políticas y administración pública y maestrante en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde ha participado en distintos proyectos de investigación y docencia. Colabora como investigador en el *Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA Ciudad de México* y colabora con Arkmetría Social AC, con quienes ha impulsado proyectos de participación ciudadana, derecho a la información, vigilancia de recursos públicos y Gobierno Abierto en colaboración con organismos como el InfoDF, el INAI y el PNUD. Correo electrónico: victor@arkmetria.org.mx

Yadira del Carmen Rosales Ruiz

Yadira del Carmen Rosales Ruiz. Es licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana, cuenta con estudios de Maestría en Políticas Públicas por El Colegio de Veracruz. Actualmente es Titular de la Unidad de Transparencia del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz y representante del Auditor General en los ejercicios locales de Gobierno Abierto en los que el ORFIS participa. Con la experiencia en temas de transparencia, acceso a a información y Gobierno Abierto, de ha vinculado con organizaciones de la sociedad civil y academia, siendo miembro fundador de la comunidad PIRC del CIDE. Correo electrónico: yrosales@orfis.gob.mx

Yolli García Álvarez

Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Derecho Electoral por la Universidad de Xalapa. Actualmente es comisionada presidenta del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y coordinadora de los organismos garantes de las entidades federativas del Sistema Nacional de Transparencia. Antes de ser elegida para la coordinación nacional fue coordinadora de la región sureste. Es autora de diversas publicaciones e investigaciones especializadas en materia electoral, transparencia y Gobierno Abierto. Correo electrónico: ygarcia@verivai.org.mx

**Transparencia, combate a la corrupción y Gobierno Abierto:
la experiencia en México**

Libro electrónico de José Antonio Meyer Rodríguez, José Luis Estrada Rodríguez
y José Ojeda Bustamante, coordinadores.

Se terminó de editar en el mes de noviembre de 2017 en el Instituto de Ciencias de Gobierno
y Desarrollo Estratégico. Av. Cúmulo de Virgo s/n. Acceso 4,
Complejo Cultural Universitario, Puebla, Puebla, México. C.P. 72810

Peso del archivo PDF: 4.2 MB.

TRANSPARENCIA, COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y GOBIERNO ABIERTO:

LA EXPERIENCIA EN MÉXICO

La transparencia en México ha tenido un sinuoso camino, para garantizar que las instituciones y los funcionarios públicos den a conocer la información sobre sus actividades de interés para los ciudadanos. En ese sentido, las organizaciones de la sociedad civil como el Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA), académicos y universidades son un espacio de discusión que busca impulsar y promover este derecho consagrado en la Constitución. Además, para garantizar la rendición de cuentas se ha estimulado el combate a la corrupción y doctrinas políticas como el gobierno abierto, que promulgan la colaboración y participación ciudadana a fin de hacer accesible la información de las organizaciones e instituciones públicas. Ese importante análisis, innovador y actual, formulado por especialistas e investigadores sobre los alcances y limitaciones de estos temas es abordado en esta obra, para mover a la reflexión y análisis críticos y, sobre todo, para impulsar acciones a favor de políticas públicas que mejoren la función sustantiva del gobierno: garantizar a los ciudadanos bienestar.