

Transparencia y gobierno abierto en el Estado de México

José Luis Estrada Rodríguez
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla



José Luis Estrada Rodríguez. Es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México, posdoctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Por el Colegio Mexiquense, A.C. obtuvo el grado de Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Actualmente se desempeña como Profesor Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Además es consultor del Centro Estratégico de Estudios Municipales y representante del Colectivo por Municipios Transparentes en el Estado de México (www.cimtra.org.mx). Aborda los temas de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto. Ha coordinado los libros: *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto: la experiencia en México* (2017), publicado por la Universidad Autónoma del Estado de México, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); *Estado y Violencia. Rasgos y rostros* (2017), publicado por Editorial Porrúa, y *Seguridad ciudadana: visiones*

compartidas (2014), publicado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México.

Entre sus artículos publicados en libros destacan: “Transparencia y rendición de cuentas en el Estado de México: Análisis de los gobiernos locales”, en el libro: *Democracia y Ciudadanía. El camino de la transparencia*, publicado por la Universidad Autónoma del Estado de México, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, CLACSO y CIMTRA (2016), y “Transparencia y análisis de contenidos mínimos en los Ayuntamientos del Estado de México”, en el libro: *Transparencia y opacidad. Mediciones y prácticas organizacionales en municipios. Ilustrado con casos del Estado de México*, publicado por El Colegio Mexiquense, A.C. (2015).

De sus artículos publicados en revistas se cuentan: “Acceso a la información y transparencia en el Estado de México: diagnóstico de los 125 municipios a través de la web, 2011”, publicado por la *Revista Científica de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información*, año 1, número 3, septiembre-diciembre de 2011 y “Sin límites: factores condicionantes de la delincuencia juvenil”, publicado por la *Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social COFACTOR*, año 6, número 11, enero-junio de 2015.

Disertación presentada el 21 de marzo de 2018 en el marco del ciclo de conferencias organizado por la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Introducción

El Estado en la visión contractualista, plantea un pacto que actúa como mecanismo de control entre el gobierno y la sociedad. En ese sentido, la transparencia actúa como una forma democrática de incidir en las acciones de los gobernantes. Asimismo, la transparencia alude a la posibilidad de los ciudadanos de establecer vigilancia, control y demanda de solicitudes de información a los gobernantes en los tres niveles: federal, estatal y municipal. Bajo esta premisa, la postura del paradigma de Gobierno Abierto es mostrar a partir de medios electrónicos en los portales de internet los datos, la información de manera abierta; como una política de interacción entre el gobierno y los ciudadanos (Berlinder, 2014), Hollyder, *et al.*, 2011), (Dreyer & Ziebarth, 2014).

Al rastrear los primeros documentos en los que se plasmó el ideal de Transparencia, surge el libro “Perestroika, New Thinking for Our Country and the World”, donde Mikhail Gorbachev aplica el vocablo ruso ‘Glasnost’, que se puede traducir como Transparencia, para identificar una estrategia que se basa en la apertura de los asuntos públicos en todas las esferas de la vida comunitaria. El profesor Richard Oliver, pionero en analizar a profundidad las

posibilidades que presentaba el innovador concepto de Transparencia, considera que el axioma principal consiste en “dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos” (Oliver, 2004:5).

De igual forma, el derecho de acceso a la información está garantizado en la Carta Magna y el Estado es el responsable de esta garantía constitucional. Empero, en los hechos, los ciudadanos carecen de mecanismos eficientes para obtener información sobre las tareas de gobierno, acciones, sueldo de los funcionarios e incluso los planes de gobierno en el ámbito municipal. Por lo tanto, se construye un distanciamiento entre los gobernantes y los gobernados, un puente roto por la falta de información que garantice la rendición de cuentas en la democracia representativa que sostiene el régimen político en nuestro país.

Bajo este planteamiento, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), firmada por nuestro país como una iniciativa multilateral, que al igual de otros 63 países han avalado, 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 fundamen-

tal abrir la información como condición para disminuir la desigualdad, el uso sostenible de los recursos naturales para la inclusión social y nuevos emprendimientos.

La Transparencia se vincula con un proceso para otorgar información, para facilitar la toma de decisión ciudadanas, para promover la participación de la población en la gestión pública, y no por ser lo menos importante, también para combatir las prácticas corruptas y delictivas en el sector público. De igual forma, la transparencia promovida por el GA, como mecanismo de interlocución entre gobernantes y gobernados, trae consigo una complejidad integrada por el diseño institucional (*institutional enforcement*, en inglés), el cual determina los incentivos de acción para los políticos que buscan ganar la simpatía de los ciudadanos para obtener sus votos, legitimidad en el gobierno y ejercicio democrático de las instituciones en un Estado de Derecho.

Consecuentemente, el GA se suma a la política de transparencia de la administración pública, por 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 dispo-

nibilidad de información pública sobre las actividades gubernamentales y cuyo objetivo es establecer formatos abiertos para la revisión, consulta y uso de datos en poder de los sujetos obligados por la ley, incluyendo los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los ámbitos federal, estatal y local (CIDE, 2017).

Por lo tanto, este artículo considera que la transparencia y el gobierno abierto participan como mecanismos de contraloría social, para evitar cualquier abuso de los gobernantes y promueven el desarrollo de las actividades de gobierno. El objetivo de este trabajo es elaborar un análisis de los portales de los 125 ayuntamientos del Estado de México, con la finalidad de conocer sus alcances y limitaciones, a partir de la herramienta desarrollada por el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) (organización no gubernamental formada en 2002 a nivel nacional con una metodología sobre los contenidos mínimos que debe tener una página para garantizar la transparencia en las acciones de gobierno y ahora cumplir con los objetivos del GA).

El trabajo se divide en 3 apartados. En el primero se describe el marco teórico y conceptual de la Transparencia y el gobierno abierto. En el segundo apartado se muestra el análisis realizado a los portales de internet de los 125

ayuntamientos del Estado de México y el último apartado se hacen las anotaciones sobre qué podemos hacer para avanzar en el proceso de contraloría social, por medio de la transparencia y el gobierno abierto como herramientas.

I. La transparencia y el gobierno abierto

El pilar de Transparencia se caracteriza en que la información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe encontrarse abierta, completa, de forma oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público, garantizando que el acceso se pueda realizar mediante herramientas tecnológicas y de comunicación, siendo necesario que la información se presente con la posibilidad de ser procesada. Estos principios fueron retomados en la reforma acontecida el 11 de junio de 2013 en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho fundamental, consolidándose el 07 de febrero de 2014 por las reformas que entre otros aspectos indican: “El derecho a la información será garantizado por el Estado... toda información en posesión de cualquier autoridad... en el ámbito... municipal, es pública... III. Toda persona... tendrá acceso gratuito a la información pública... IV. Se establecerán mecanis-

mos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos... V. 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”.

Bajo este planteamiento, organizaciones no gubernamentales como el Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA), ha trabajado para incidir en pautas de comportamiento ético y cívico dentro de las organizaciones e instituciones. CIMTRA surgió como una forma de aportar a la sociedad en la discusión sobre el desarrollo de acciones para garantizar el derecho a la información, pero también el cumplimiento de las normas de Transparencia impulsadas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En el esquema de Gobierno Abierto se encuentra un modelo de gobernanza, en donde los ciudadanos no solo tienen acceso al consumo de la información producida por el Gobierno, sino que pueden participar activamente creándola y tomando decisiones; este modelo de gobernanza, coloca a los ciudadanos en un esquema de demanda de los servicios que requiere, de parti-

28 cipantes en la formulación de políticas públicas y de negociadores entre las propuestas de la Administración y de sus demandas o necesidades, consumando este nuevo modelo de gobernanza en un modelo sincrónico compartido, en donde el concepto “democracia” se torna un sinónimo real de “participación ciudadana”.

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. La transparencia promovida por el gobierno abierto, como mecanismo de interlocución entre gobernantes y gobernados, trae consigo una complejidad compuesta por el diseño institucional (*institutional enforcement*, en inglés), que determina los incentivos de acción para los políticos que buscan ganar la simpatía de los ciudadanos para obtener sus votos, legitimidad en el gobierno y ejercicio democrático de las instituciones en un Estado de Derecho.

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).

Para el CIMTRA, el GA es un nuevo paradigma de la gestión pública que implica una nueva interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en aras de un objetivo común. El GA es un proceso que implica una transformación de las formas y prácticas de conducirse y decidirse los asuntos públicos, y muchas veces tiene que ver con la creación de nuevas institucionalidades. Esto significa que el GA va más allá de la transparencia y del gobierno electrónico, porque pretende construir gobernanza, coparticipación y colaboración entre los ciudadanos para reducir los costos de transacción, promover la confianza y gobernabilidad, así como hacer eficientes los recursos públicos en la solución de los problemas.

En ese sentido, la transparencia va acompañada de la posibilidad de que el gobierno muestre la información a los usuarios, a los ciudadanos. El derecho de acceso a la información pública puede asimilarse al concepto de “*Freedom of Information*”, es decir el derecho ciudadano de acceder a los datos de la Administración Pública, que se hizo presente en 1966 mediante la promulgación de la *Freedom of Information Act* (FOIA) en Estados Unidos de América. La Ley de Libertad de Información dispone que el acceso a los registros de las dependencias federales será para cualquier persona, gozando de fuerza ejecutoria judicial, a excepción de que exista la protección total o parcial de su divulgación. Para lo cual es necesario que las nuevas tecnologías participen en el desarrollo de portales de internet con capacidad para mostrar información, hipervínculos e incluso información a través de videos que permitan conocer a los ciudadanos las múltiples bases de datos sobre los asuntos de gobierno. Por supuesto existen limitaciones y mecanismos que obstaculizan que los ciudadanos cuenten con información y que los funcionarios públicos rindan cuentas.

Para ello, es preciso promover la participación de los ciudadanos en las distintas organizaciones no gubernamentales

y promover también la cultura de la participación ciudadana, para que estén más interesados en conocer las acciones que desarrolla el gobierno. A continuación, se muestra el estudio sobre los portales de internet de los ayuntamientos, con el objetivo de identificar las áreas de oportunidad y promover acciones compensatorias a la transparencia y el desarrollo del gobierno abierto.

II. El Estado de México. Un caso de estudio

CIMTRA es una organización no gubernamental a partir de la cual se han desarrollado múltiples estudios y análisis sobre la transparencia en México. Bellver y Kaufmann (2006) sostienen que la transparencia inhibe el abuso de los políticos, así como la construcción de la ciudadanía. Por ello, abrir la información a los ciudadanos representa un mecanismo de control y empoderamiento ciudadano.

En el Estado de México existen 125 municipios con una población de 16 millones 187 mil 608 habitantes; 18 municipios colindan con Ciudad de México y constituyen el área conurbada. Tiene amplias diferencias y heterogeneidad entre los ayuntamientos, algunos son urbanos y otros rurales, lo que impide poder aplicar la misma métrica a todos los

gobiernos locales, pues sus capacidades institucionales son distintas. Es decir, algunos ayuntamientos carecen de las capacidades tecnológicas para contar con las actas de cabildo escaneadas o en un sitio de internet actualizado. Empero, el principal elemento que contribuye a la transparencia y al gobierno abierto es la voluntad política, porque los alcaldes que se comprometen con estas acciones pueden fomentar aún con sus limitaciones la participación de los ciudadanos en la vigilancia de las áreas.

Es importante advertir que existen distintas metodologías que contribuyen al estudio y análisis de la transparencia. A partir de mayo de 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 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y de las leyes locales de transparencia que se armonizaron en razón de ésta, así como de la puesta en marcha del 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 político-administrativa en sí —como en su momento lo fueron las reformas municipales de 1983 y 1999—, este nuevo marco regulatorio de transparencia asentado en la LGTAIP puede implicar una (re) formulación de la manera de operar de los gobiernos y administraciones locales. Los gobiernos locales no sólo tienen mayores obligaciones de información para dar cuenta de sus acciones y decisiones a la ciudadanía, sino que 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, además de esforzarse por generar, actualizar y difundir información para la ciudadanía.

La metodología utilizada por el CIMTRA se basa en el análisis de contenidos mínimos (ACM), que establece los documentos más importantes con que debe contar una página de internet en un municipio, según la última reforma al artículo 6.º constitucional respecto al aumento de requisitos para los ayuntamientos. Como se muestra en el

Cuadro 1, existen documentos que deben estar en cada una de las páginas de internet de los ayuntamientos, para garantizar el proceso de transparencia y rendición de cuentas; pero también de acceso a abierto.

Cuadro 1
Documentos indispensables para garantizar la transparencia y el Gobierno Abierto

Documento	Descripción
Bando Municipal	Integra las normas y reglas jurídicas del ayuntamiento. Es un documento básico sobre el cual se rigen las actividades del gobierno municipal.
Directorio	Describe el organigrama y orden jerárquico de la institución municipal.
Organigrama	Establece el orden y funcionamiento de las oficinas que componen la administración pública municipal, así como su estructura de atención al público.
Sueldos y salarios	Especifica los puestos y cargos de los funcionarios con su respectivo sueldo y salario, así como otras prestaciones.
Programa Anual de Obras (PAO)	El PAO establece las acciones y metas a desarrollar por parte de los funcionarios públicos.
Actas de cabildo	Son las reuniones que realiza el cuerpo colegiado del gobierno municipal con el fin de establecer acciones y lograr acuerdos. En las actas se registran las acciones de la función pública.
Presupuesto total	Se refiere a la información vinculada con el presupuesto, derivado de las distintas fuentes de financiamiento que tiene el gobierno municipal.
Boletines informativos	Es la información oficial que pretende dar a conocer el gobierno municipal a los ciudadanos. Es una vía de interlocución entre el gobierno y los ciudadanos.
Trámites y servicios	Describe cuáles son los trámites y servicios que proporciona a los ciudadanos. Fundamental para establecer cuáles son las atribuciones y las normas que competen al gobierno municipal.

31

Plan de Desarrollo Municipal	Explicita los lineamientos, objetivos y acciones que en forma conjunta constituyen la estrategia a desarrollar por parte del gobierno.
-------------------------------------	--

Fuente: Elaboró José Luis Estrada Rodríguez

Con la metodología basada en estos datos, se revisaron los 125 portales de internet de los ayuntamientos del Estado de México, con el objetivo de identificar cuáles son los datos que proporcionan a los ciudadanos de manera abierta. Los ayuntamientos de la entidad deberían establecer pautas de comunicación directa con los ciudadanos a través de los medios digitales, de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMM) vigente. Durante septiembre de 2017 a diciembre de 2018 se revisó cada una de las páginas, y se hallaron importantes rezagos en materia de acceso a la información.

Si bien es cierto que las páginas de internet deben cumplir con los requisitos que plantea el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem), en su gran mayoría no sucede así (véase cuadro 2). Existen limitaciones tanto técnicas como políticas y socioculturales que impiden que los funcionarios públicos tengan una firme convicción de dar a conocer la información a los ciudadanos.

Cuadro 2. Cumplimiento de los criterios de transparencia y acceso abierto

Ayuntamientos que cumplen con la información	Bando municipal	Directorio	Organigrama	Salarios de los funcionarios	Programas anuales de obras	Actas de cabildo
	55	97	94	4	3	12
Porcentaje	44%	77.6%	75.2%	3.2%	2.4%	9.6%
Ayuntamientos que cumplen con la información	Presupuesto total	Boletines de prensa	Trámites y servicios	Plan de Desarrollo Municipal	Unidad de Información	Enlace a INFOEM
	12	112	104	59	103	72
Porcentaje	9.6%	89.6%	83.2%	47.2%	82.4%	57.6%

Fuente: elaboración propia como resultado de la revisión de los 125 portales de internet de los ayuntamientos del Estado de México.

Como se aprecia en el cuadro 2, el porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de transparencia no corresponde con una política del GA que pretenda dar a conocer la información a los ciudadanos o que motive el desarrollo de estrategias para dar a conocer información relevante a los ciudadanos. Por ejemplo, el salario de los funcionarios sólo está actualizado y vigente en cuatro ayuntamientos (3.2%), y las actas de cabildo escaneadas sólo aparecen en el portal de internet de 12 ayuntamiento (9.6%).

A partir de los datos del cuadro 2, en los mecanismos institucionales, se plantea desarrollar una política de transparencia proactiva, donde los ciudadanos participen activamente; sin embargo, es preciso contar con un marco normativo que obligue y modifique la conducta de los funcionarios, quienes optan por la opacidad ante la ausencia de mecanismos coercitivos.

Derivado de la información obtenida, el CIMTRA, junto con otras instituciones, publicó el libro Transparencia, combate a la corrupción y Gobierno Abierto, con el objetivo de establecer cuáles son los elementos que constituyen retos para la administración pública municipal y se configuran como condicionantes para el desarrollo de estos procesos gubernamentales.

Uno de los elementos más solicitados por los ciudadanos es el salario de los funcionarios; información que sólo presentaron cuatro ayuntamientos: Chapa de Mota, Chiautla, Tepetlaoxtoc y Tlalmanalco, que son municipios rurales y con poca capacidad de infraestructura tecnológica. La voluntad política en materia de transparencia y gobierno abierto es la principal variable de análisis sobre la cual deberán apuntarse las acciones y políticas de gobierno a nivel estatal y federal. En caso opuesto, ayuntamientos como Atizapán de Zaragoza, uno de los municipios con mayor capacidad económica y presupuestal, no muestra la información sobre sueldos y salarios ni el bando municipal, ambos documentos fundamentales para el ejercicio de la gobernanza y participación ciudadana en la toma de decisiones.

En el caso del Estado de México, las capacidades institucionales juegan un papel importante en el desarrollo de la transparencia y el Gobierno Abierto. Ante el cuestionamiento sobre qué tipo de transparencia se requiere para un Gobierno Abierto, y a ello responde que deben presentarse por lo menos tres tipos de cambios:

- 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-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.

- 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.
- 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 Ramírez (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.

III. Resultados obtenidos

La transparencia y acceso a la información pública, por supuesto que es importante. Por ejemplo, la renuncia del que fuera vicepresidente de Uruguay, Raúl Sendic, se desencadenó a partir de una solicitud de acceso a la información pública de dos periodistas respecto a los gastos realizados con su tarjeta de crédito corporativa cuando era presidente de una empresa pública.¹ El hecho de que las instituciones proporcionen información a los ciudadanos, como un ejercicio de su derecho, no es una tarea fácil; porque existen muchos intereses y prácticas nocivas que impiden el buen desarrollo de la transparencia.

En general, después de expuestos los resultados obtenidos, podemos señalar que existe poca transparencia en torno al acceso a la información, difusión y acceso a los datos; así como acciones tendentes a promover la participación activa, cooperación y colaboración en la revisión de los datos, transparencia y rendición de cuentas de los sujetos obligados a nivel municipal. Persiste una ausencia de acciones institucionales que fomenten la incursión de los ciudadanos organizados en temas de la vida pública. Consideramos que existen condicionantes para el desarrollo del Gobierno Abierto en los gobiernos mu-

nicipales, algunos de ellos con amplias capacidades tecnológicas para alimentar sus portales con información y datos que coadyuven a la transparencia, pero más centrados en el modelo institucional de visibilidad de la información, sin interacción. Uno de los errores recurrentes sobre la ejecución del GA en nuestro país es no realizar un diagnóstico sobre las condiciones en las que se encuentran los gobiernos para promover la transparencia en sus municipios.

Estas condiciones mínimas (capacidades instaladas) son de varios niveles y ámbitos, tanto para los actores gubernamentales como para la sociedad civil; enumeramos algunas que nos parecen centrales:

- La existencia de un marco regulatorio; por ejemplo, reglamentos y leyes (de transparencia, participación ciudadana, etcétera) que permitan el ejercicio del GA, el anclaje institucional que puede facilitar acciones en materia de acceso a la información, transparencia, participación ciudadana en políticas públicas, entre otros. Pero también es necesario que las organizaciones como CIMTRA, puedan participar activamente en el desarrollo de políticas educativas y hacer que los ciudadanos conozcan sus derechos.

- La existencia de consejos, comités de participación (con composición de avanzada) y espacios de participación renovados, autónomos, con ciertas ventajas para ejercicios de co-construcción, de rendición de cuentas, de vigilancia ciudadana. Es necesario ciudadanizar a los espacios de poder, para contar con agentes sociales que puedan participar en la vigilancia de los recursos públicos, para evitar el clientelismo o el uso de las prerrogativas económicas a los ciudadanos.

- Un piso mínimo de transparencia institucionalizada, esto es, un sistema de transparencia que implique aspectos como equipos profesionalizados de trabajo, página electrónica dinámica-proactiva, marcos regulatorios favorables, etcétera. Incluso es conveniente aplicar la herramienta Cimtra-Gobierno Abierto para tener un contexto de sus niveles de transparencia y acceso a la información (Jiménez, 2017: 49).

La existencia de mecanismos y espacios para la rendición social de cuentas (contraloría ciudadana). Por ejemplo, en las obras públicas se ha promovido la construcción de observatorios y mecanismos de supervisión que contribuyan a establecer una mayor participación social, asimismo, el desarrollo de acciones de innovación tecnológica

con valor social, ejercicios donde la tecnología (TIC) ha servido para mejorar algunos trámites o servicios públicos.

Asimismo, se propone la presencia y uso de amplias redes sociales que generen contraloría y vigilancia ciudadana. Es decir, a través de las redes sociales es posible promover la transparencia y derecho de acceso a la información pública gubernamental. Dentro del periodismo incluso se han desarrollado amplios ejemplos del uso de la información pública, por ejemplo, la investigación realizada por Ernesto Aroche con el título: “El juez que no debió serlo”, muestra que a través de 3 años de investigación se logró identificar a un juez que no contaba con cédula de licenciatura cuando fue embestado como juez en Puebla.²

Por ello es preciso que diversas organizaciones de la sociedad civil que impulsen acciones de vigilancia, las cuales deben contar con un carácter de autonomía e independencia respecto a las autoridades y los partidos políticos, con el objeto de alejar intereses partidistas y gubernamentales del proceso del GA. Asimismo, con el ánimo de transparentar la función pública es necesario que los funcionarios tengan una vocación de servicio y conozcan la normatividad en torno a la ética y la función pública. Para ello, la cultura política y ética es fundamental.

De acuerdo con Schedler (2004), el tema de la transparencia está vinculado con el sistema democrático de rendición de cuentas. Los políticos y representantes deben dar a conocer sus acciones y están obligados a informar a los soberanos, en el caso de México al pueblo, como determina la Carta Magna. Empero, sin sanción ante un incumplimiento ocurre un fenómeno de simulación, por lo cual esto opera como una restricción para el desarrollo del proceso democrático y, por ende, desarticula un sistema de control hacia la clase gobernante.

Los cambios que se requieren están en la forma, en el desarrollo institucional de las acciones de gobierno e implican una nueva forma de gestión, de concebir la relación de colaboración entre gobierno y sociedad, y promover la gobernanza y garantizar el GA. Según Ramírez-Alujas (2010), 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.

Son dos ejes fundamentales los que definen la puesta en marcha del GA: la transparencia en la cual se ha avanzado y la cultura de la documentación y almacenamiento de los documentos, en la que se ha logrado fomentar una normatividad específica. Por lo tanto,

con los argumentos que se aportan en este documento, consideramos relevante promover la integración de archivos, conservar los oficios y papeles oficiales, así como realizar un inventario creciente de los materiales documentales. La iniciativa de GA, pretende también promover una cultura de acceso a la información por medios digitales, por lo cual debe privilegiarse el desarrollo de páginas web y aplicaciones móviles que permitan conocer información sobre el gobierno. En este punto, podría promover un control de gestión más eficiente, vinculado con la Nueva Gestión Pública y Gobernanza.

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. 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 los métodos y espacios tradicionales relacionados con la deliberación y la toma de decisiones.

Sin embargo, en este nuevo entorno se avizoran varios retos que tiene que ver con la necesidad de (re)construir esquemas, mecanismos y espacios inno-

vadores en 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, y presenten condiciones asimétricas en términos materiales, presupuestales, tecnológicas y humanas. 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 (LGCG).

El número total de estos municipios pequeños es significativo en la configuración nacional. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional para el

Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), existen 938 municipios que cuentan con una población entre los 15 mil y los 100 mil habitantes; se sumarían aquellos que tienen una población entre 2,500 y 15 mil habitantes (924), y los que tienen 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 con una población que va de 500 mil a un millón de habitantes, y 11 municipios o delegaciones cuya población es mayor a la de entidades federativas enteras, como Colima, Baja California Sur y Campeche (Inafed, 2016). ¿Esta heterogeneidad poblacional se refleja en los niveles de transparencia? No necesariamente los municipios grandes han demostrado tener los niveles más altos de transparencia ni mayores capacidades de enfrentar esos retos. Los municipios pequeños bien pueden revelar acciones innovadoras en 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, que 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 el nuevo marco regulatorio, el objetivo estratégico de rediseñar la forma de vincularse con la ciudadanía, y transparentar los mecanismos y espacios para la toma de decisiones sobre los programas y recursos públicos.

De modo que se tiene que analizar el nivel de institucionalidad que poseen los gobiernos locales. Por ejemplo, del total de 2,458 municipios, 692 no cuentan con un Bando de -Policía y Buen Gobierno, esto es, no cuentan con la norma básica de convivencia en el ámbito municipal. Sólo 723 tienen reglamento de obras públicas y 773, reglamento de limpieza y manejo de residuos (Inegi, 2015); asimismo, 1,120 carecen de un programa de protección civil o de contingencia; 367 sí cuentan con un plan o programa en materia de mejora de servicios públicos; 515, con un plan o programa de desarrollo urbano, y 309, con un plan o programa en materia ambiental (Inegi, 2015).

Un último reto es cómo construir ciudadanías proactivas y espacios de deliberación más dinámicos y auténticos que permitan en su diseño y propósitos crear 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; además 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 participación a las acciones vinculadas a la transparencia y la rendición de cuentas, con el fin de modificar el entorno burocrático y ciudadano.

Avanzar hacia los datos abiertos, la apertura informativa y la promoción del derecho a la información y transparencia son las rutas más efectivas para garantizar el avance del Gobierno Abierto. Para el Estado de México, al igual que otras entidades del país, los retos son amplios, pero se dibujan importantes expectativas ciudadanas que requieren un rediseño institucional.

Notas

¹ Véase: Díaz Rivillas, Borja (2019), El poder de la transparencia, El País, consultado el 2 de noviembre de 2019, disponible en línea: https://elpais.com/elpais/2019/10/28/planeta_futuro/1572278684_741906.html

² Sobre esta investigación puede verse el siguiente link: <https://ladobe.com.mx/jue-zpuebla/>

Referencias bibliográficas

Berlinder, Daniel (2014), “The political origins of transparency”, *The Journal of politics*, vol. 76, núm. 2, pp. 479-491.

Bellver, Ana y Daniel Kaufmann (2006), *Transparenting transparency: initial empirics and policy applications*, Washington D. C., World Bank.

CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (2017), “Métrica de gobierno abierto, resultados edición 2017”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas

Díaz Rivillas, Borja (2019), El poder de la transparencia, *El País*, consultado el 2 de noviembre de 2019, disponible en línea: https://elpais.com/elpais/2019/10/28/planeta_futuro/1572278684_741906.html

Dreyer, Stephan y Lennart Ziebarth (2014), “Participatory transparency in social media governance: combining two good practices”, *Journal of Information Policy*, vol. 4, pp. 529-546.

Jiménez, Ricardo (coord.) (2017), *Gobierno Abierto en México: balance y retos de los procesos locales*, Ciudad de México, Instituto de Transparencia y

Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (2016), *Estadística de los municipios, informe. Sistema de información para el desarrollo municipal, Ciudad de México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática) (2015), *Censos económicos, 2014*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Oliver, Richard (2014), *What is transparency?*, Nueva York, McGraw Hill, 2004.

Ramírez-Alujas, Álvaro (2010), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, núm. 15, pp. 99-125.

Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Ciudad de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, 3).