



HERRAMIENTA AUTODIAGNÓSTICO DE GOBIERNO ABIERTO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Caja de Herramientas de Gobierno Abierto Municipal



Este material fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este material es responsabilidad del PNUD en México y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Derechos Reservados © 2021

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto No. 00112866 "Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible". El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva, ni de sus Estados Miembros.

El contenido de este material se produjo en coordinación con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), sin embargo, no refleja necesariamente sus opiniones institucionales.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente

Sandra Sosa

Representante Residente Adjunta

Carlos Cortés Zea

Oficial Nacional de Gobernanza Efectiva y Democracia

Proyecto Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Prevención de la Corrupción para el Desarrollo Sostenible

Moisés Rodríguez

Coordinador de Proyecto

Arlen Ramírez

Especialista en Integridad, Transparencia y
Anticorrupción

Arturo Parra

Especialista en Monitoreo y Evaluación

Belén Muñoz

Asistente Técnico y Administrativo

Natalia Velázquez

Practicante

Susana Nivia Gil

Corrección de estilo

Adán Corral

Especialista en Apertura Gubernamental
y Desarrollo Sostenible

Ana Mercedes Martínez

Especialista en Participación Ciudadana y
Contraloría Social

Óscar Cárdenas

Coordinador Administrativo

Daniel Rosemberg Cervantes Pérez

Consultor sustantivo

Alexis Bartrina

Diseño gráfico

COLECTIVO CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES

Carlos Aguirre Arias

CIMTRA-Jalisco

Lizbeth Estrada Osorio

CIMTRA-Península de Yucatán

Jaime Netzahuatl Jiménez

CIMTRA-Querétaro

Daniel Rosemberg Cervantes Pérez

CIMTRA-Estado de México

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)

Bruce N. Abrams

Director de la Misión de USAID en México

Monique Murad

Directora Adjunta de la Oficina de Gobernanza,
Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana

Jeremy Williammee

Director de la Oficina de Gobernanza, Derechos
Humanos y Seguridad Ciudadana

Jose Luis Gil Marroquin

Titular de Unidad de Transparencia

Samia Yakub

Especialista en Transparencia

CONTENIDO

Índice de ilustraciones	6
Índice de tablas	6
Lista de acrónimos utilizados.	8
Glosario	9
Prólogo	11
Introducción	13
Marco conceptual.	15
Gobierno Abierto y Agenda 2030	16
Gobierno Abierto en México	21
El desafío de los gobiernos municipales	22
Herramienta autodiagnóstico de gobierno abierto municipal, ¿qué medimos y para qué?	24
Revisión de literatura.	28
Métrica de Gobierno Abierto.	29
Estudio de Gobierno Abierto de la OCDE	30
Alianza por el Gobierno Abierto y el Informe de Reporte Independiente	33
Índice de Estado de Derecho del World Justice Project.	35
Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA	36
INAFED, Agenda Desde Lo Local 2004-2014	39
INAFED, Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM)	41
PNUD: Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM)	43
Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal.	45
Componente 1: Transparencia y Acceso a la Información Pública	48
Componente 2. Participación Ciudadana	53
Componente 3. Rendición de cuentas.	57
Componente 4: Planeación Estratégica de Gobierno Abierto	61
Componente 5. Capacidades de innovación pública.	64
Bibliografía.	73
Anexo 1. Índices de gobierno abierto y componentes analizados.	76

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Dimensiones de transparencia en Gobierno Abierto	24
Ilustración 2. Criterios básicos de transparencia (Participación y Transparencia) y sus condiciones o efectos (Innovación y Rendición de Cuentas)	27

Índice de tablas

Tabla 1. Metas de los ODS vinculadas al Gobierno Abierto.	18
Tabla 2. Componentes y variables de la Métrica de Gobierno Abierto	29
Tabla 3. Componentes del Estudio de Gobierno Abierto de la OCDE, 2021.	32
Tabla 4. Nivel de influencia del público durante el desarrollo de un plan de acción de gobierno abierto.	34
Tabla 5. Indicadores de Gobierno Abierto en el Índice de Estado de Derecho de WJP.	35
Tabla 6. Bloques y campos que integra la Herramienta CIMTRA Municipal.	37
Tabla 7. Bloques y campos que integra la Herramienta CIMTRA Municipal, (continuación).	38
Tabla 8. Parámetros de la Agenda Desde lo Local relacionados con gobierno abierto.	40
Tabla 9. Indicadores de interés de la Guía de Desempeño Municipal, Módulo 1 Organización.	41
Tabla 10. Conceptos de transparencia, participación ciudadana y ética pública en la GDM.	42
Tabla 11. Indicadores y parámetros de medición para Gobierno Abierto, de la GDM.	42
Tabla 12. Dimensiones del Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales relacionadas con Gobierno Abierto.	44
Tabla 13. Resumen de componentes para la Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal.	46
Tabla 14. Cálculo de la Herramienta de Autodiagnóstico en GA	47
Tabla 15. Variable "transparencia reactiva".	49
Tabla 16. Variable "transparencia proactiva"	50

Tabla 17. Variable "datos abiertos en la Herramienta autodiagnóstico de gobierno abierto municipal".	51
Tabla 18. . Variable de Transparencia del Cabildo en la Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal.	52
Tabla 19. Variable "Atención ciudadana".	54
Tabla 20. Variable "Capacidad para promover la participación"	55
Tabla 21. Variable "Mecanismos de participación ciudadana".	56
Tabla 22. Variable Informar sobre su proceder".	58
Tabla 23. Variable "Promoción de la Ética Pública".	59
Tabla 24. Variable "Responder y justificar"	59
Tabla 25. Variable "Responsabilidades y sanciones".	60
Tabla 26. Variable "Planeación Estratégica para el Gobierno Abierto"	62
Tabla 27. Variable "Coordinación horizontal"	63
Tabla 28. Variable "Cultura de gobierno abierto"	63
Tabla 29. Variable "Innovación"	65

Lista de acrónimos utilizados

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto.
ADLL	Agenda Desde lo Local.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CIMTRA	Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes.
DAI	Derecho a la Información
GDM	Guía Consultiva de Desempeño Municipal
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
INAFED	Instituto Nacional para la promoción del Federalismo y el Desarrollo Municipal.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.
SNT	Sistema Nacional de Transparencia.
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs / Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
USAID	United States Agency for International Development / Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Glosario

Alcaldía. Órgano político administrativo de cada demarcación territorial de la Ciudad de México¹.

Ayuntamiento. El órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, que tiene a su cargo el gobierno y la Administración Pública municipal, el cual está integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado².

Gobierno Abierto. Es un esquema de gestión y de producción de políticas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social³.

Cabildo. Reunión en asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, integrada por el presidente municipal, síndicos y regidores, responsable del gobierno y administración del Municipio⁴.

Cocreación. Es el ejercicio colaborativo entre sectores del gobierno de diferentes órdenes, organismos constitucionalmente autónomos, sociedad civil, empresas, y personas quienes por medio de acciones concretas y con base en la transparencia y la participación concilian acciones para transformar contextos y realidades. La base de la cocreación es la interacción y la colaboración de las partes interesadas en la resolución de los problemas públicos en un marco de respeto, igualdad y seguridad⁵.

Concejo. El órgano de gobierno de cada Alcaldía en la Ciudad de México⁶.

Ética pública. Disciplina basada en normas de conducta que se fundamentan en el deber público y que busca en toda decisión y acción, la prevalencia del bienestar de la sociedad en coordinación con los objetivos del Estado mexicano, de los entes públicos y de la responsabilidad de la persona ante éstos⁷.

Estrategia de gobierno abierto. Un documento que define la agenda de gobierno abierto del gobierno central o de cualquiera de sus niveles subnacionales, así como la de una sola institución pública o área temática y que incluye iniciativas clave de gobierno abierto, junto con breves metas e indicadores de mediano y largo plazo⁸.

1. Congreso de la Ciudad de México, «Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México» (2018), <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/d1cc3c0050032249e76e8982aa755e023116720b.pdf>

2. Congreso de la Unión, «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos» Artículo 115, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

3. SNT, «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales», (2016), 1-22, <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

4. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. INAI, "Guía de Cocreación de Compromisos-II: Pluralidad de opiniones para resolver problemas públicos", ed. Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Instituto Nacional de Transparencia (Ciudad de México, 2018), https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/01/Cocreacion_Compromisos-II_EspWeb_080119.pdf

6. Congreso de la Ciudad de México, «Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México» (2018), <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/d1cc3c0050032249e76e8982aa755e023116720b.pdf>

8. Gobierno de México, «Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal» (2019), <https://www.gob.mx/asa/acciones-y-programas/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos>

Innovación. Es un modelo de gestión orientado a atender y solucionar los problemas públicos, a través de instrumentos, herramientas y tecnologías diferentes a las tradicionalmente utilizadas. Se consideran como elementos básicos de la innovación: la creatividad, la mejora continua de la gestión, la sostenibilidad y la participación de la ciudadanía (rendición de cuentas diagonal)⁹.

Participación ciudadana. Son los instrumentos, prácticas y dinámicas mediante las cuales las demandas y las necesidades de la ciudadanía y de los grupos sociales pueden ser incorporadas en los procesos de diseño, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas. La participación ciudadana se caracteriza por la construcción de espacios de interlocución -con diversos grados de profundidad- que pueden incrementar la capacidad de incidencia social en la adopción de decisiones colectivas en contextos democráticos¹⁰.

Rendición de cuentas. Son los procesos y actividades de control, seguimiento y vigilancia que permiten a las personas ciudadanas monitorear, evaluar y exigir cuentas a autoridades y al servicio público. El control y la vigilancia del gobierno por parte de la ciudadanía puede llevarse a cabo mediante tres modalidades esenciales: a través del voto (rendición de cuentas vertical), de instancias de control y vigilancia especializadas con capacidades de verificación y sanción (rendición de cuentas horizontal) o del involucramiento directo de la ciudadanía en actividades de control administrativo (rendición de cuentas diagonal)¹¹.

Transparencia. Son los instrumentos normativos y prácticas de gestión orientados a asegurar la apertura de procesos y la disponibilidad de la información custodiada por las organizaciones gubernamentales. La transparencia es un componente esencial del Gobierno Abierto ya que, a través de ella, se eliminan los obstáculos y costos de información para que las y los ciudadanos accedan a información que les permita generar conocimiento público e incidir en las actividades y las decisiones gubernamentales¹².

9. INAI, "Guía de Cocreación de Compromisos-II: Pluralidad de opiniones para resolver problemas públicos", ed. Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Instituto Nacional de Transparencia (Ciudad de México, 2018), https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/01/Cocreacion_Compromisos-II_EspWeb_080119.pdf

10. SNT, «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia. Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales», (2016), 1-22, <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

11. SNT, «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia. Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales », (2016), 1-22, <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

12. SNT, «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia. Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales », (2016), 1-22, <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

Prólogo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabaja en 170 países y territorios para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y fomentar la resiliencia, además de encabezar los esfuerzos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El PNUD, articula su mandato en México acompañando los procesos de implementación y localización de la Agenda 2030 y los ODS por medio de la construcción de puentes colaborativos entre gobiernos subnacionales, sociedad civil, sector privado, academia, ciudadanía y actores clave de la cooperación internacional para el desarrollo.

Con el objetivo de apoyar los esfuerzos del gobierno de México en materia de transparencia, rendición de cuentas, supervisión y participación ciudadana, y así contribuir a fortalecer una gobernanza efectiva y democrática, el PNUD en México implementa el proyecto "Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible", con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Uno de los objetivos del proyecto es fomentar la práctica de los principios de gobierno abierto como factores que habiliten la eficacia, transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas y sirvan como catalizadores para configurar una gobernanza guiada por la pluralidad e inclusión en la toma de decisiones a partir de la cocreación de iniciativas que involucren activamente a todos los actores de la sociedad.

Ante ello, se diseñó la Caja de Herramientas de Gobierno Abierto Municipal, iniciativa multiactor impulsada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) y el PNUD en México, con el apoyo de la USAID. Esta colaboración busca ofrecer un conjunto de manuales, guías, recomendaciones y herramientas de fortalecimiento de capacidades contextualizadas a las necesidades del ámbito municipal mexicano.

Es importante señalar que el INAI es un organismo constitucionalmente autónomo y en el marco de este proyecto, denominado Caja de Herramientas de Gobierno Abierto Municipal, funge como un agente de consulta en razón de las atribuciones conferidas por mandato de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en particular del Artículo 59 de dicho ordenamiento. De esta manera, en coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia ha puesto en marcha estrategias y políticas públicas orientadas a la promoción de la inclusión ciudadana en la definición de acciones públicas.

El INAI, reconociendo el trabajo de organizaciones internacionales y nacionales pone de manifiesto que, las relaciones interinstitucionales son claves para facilitar su visión, misión y objetivos para garantizar los derechos que tutela: Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales. En este sentido, prueba de la buena relación existente se construye de manera conjunta la Caja de Herramientas de Gobierno Abierto municipal, cuyo origen responde a un trabajo colectivo realizado en el marco del Sistema Nacional de Transparencia y en particular de su Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva, dicho trabajo se materializó en la Guía para Municipios y Alcaldías: una propuesta de gobierno abierto.

Este esfuerzo conjunto que se materializa en la Caja de Herramientas, es el resultado del fortalecimiento institucional y del reconocimiento al exterior de la labor del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Fomentar lógicas colaborativas para la resolución conjunta desde el orden municipal, es la apuesta para hacer frente a los graves problemas que aquejan al país. El instrumento que se presenta, se suma a la serie de actividades que desde el INAI fomentan lógicas colaborativas para avanzar hacia gobiernos más abiertos, más participativos e incluyentes.

En este contexto la presente Herramienta de Autodiagnóstico de Gobierno Municipal, es uno de los documentos que conforman dicha Caja de Herramientas y tiene por objetivo fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para que puedan contar mejores condiciones para elaborar planes o estrategias de gobierno abierto. Este fortalecimiento institucional comienza con un autodiagnóstico anónimo que puede ser ejecutado en línea por cualquier persona y del cual se desprenderán recomendaciones de política pública para fortalecer cada dimensión de gobierno abierto con potencial de ser mejorada por el municipio.

Bruce Abrams

Director de Misión Mexico
Agencia de los Estados
Unidos para el Desarrollo
Internacional (USAID)

Firmante del Prólogo

Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

Carlos Aguirre Arias

Integrante de la Asamblea
Nacional del
Colectivo Ciudadanos por
Municipios Transparentes

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente
del Programa de las
Naciones Unidas para el
Desarrollo en México

Introducción

La Caja de Herramientas de Gobierno Abierto Municipal es una iniciativa multiactor implementada por el INAI, CIMTRA y el PNUD en México por medio del Proyecto "Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible", con el apoyo de la USAID.

La Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal (en adelante sólo "Herramienta de Autodiagnóstico") ofrece la posibilidad de que los gobiernos municipales conozcan su nivel de apertura gubernamental y con ello identifiquen áreas de oportunidades y mejora, con el objetivo de que puedan fortalecer sus capacidades institucionales y cuenten con mejores condiciones de implementar estrategias o ejercicios de gobierno abierto.

El gobierno local y las capacidades institucionales con las que cuenta para promover un modelo de gobernanza democrática, es un factor determinante para el desarrollo humano. La carencia de mecanismos de participación inclusiva, de acceso a la información y rendición de cuentas puede propiciar que se arrastren debilidades institucionales como la captura de beneficios, el clientelismo y patrimonialismo. Sin un fortalecimiento de la infraestructura institucional básica (normas, instituciones, procesos organizacionales y recursos humanos y financieros bien utilizados) las posibilidades de los gobiernos de generar bienes y servicios pueden estar restringidas¹³.

Con el objetivo de que la Herramienta de Autodiagnóstico pueda partir de elementos prácticos para la elaboración de políticas, reformas o planes de gobierno abierto que puedan ser adaptados en la medida de las propias capacidades y prioridades de cada gobierno local, este instrumento parte del enfoque amplio de capacidades institucionales; entendiéndolo como un concepto integral e interdisciplinario que incluye los niveles organizacional e individual.

Como se ha demostrado en otros documentos relacionados con el Desarrollo Humano Municipal, las capacidades institucionales de un gobierno local son importantes por la heterogénea distribución del desarrollo humano en el ámbito local, y pueden constituir un motor de la desigualdad. Las capacidades sólo pueden ser fortalecidas mediante intervenciones puntuales y diferenciadas, basadas en un diagnóstico preciso, y pensadas siempre con el desarrollo humano como su objetivo final¹⁴.

En este sentido, la Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal cobra especial relevancia, no porque los elementos relacionados con el gobierno abierto importen por sí mismos, sino porque tienen efectos benéficos en términos de políticas públicas, mejoramiento de bienes y servicios generados por el gobierno, lo que se puede traducir, a mediano y largo plazo, en un mayor desarrollo humano.

13. PNUD, "Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local", (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009), <http://hdr.undp.org/en/content/capacidades-institucionales-para-el-desarrollo-humano-local>

14. PNUD, "Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local", (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009), <http://hdr.undp.org/en/content/capacidades-institucionales-para-el-desarrollo-humano-local>

El documento se divide en cuatro secciones principales, comenzando por el Marco conceptual del gobierno abierto, un breve repaso de la relación del gobierno abierto con la Agenda 2030 y el enfoque específico que incorpora el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) a través del enfoque adoptado desde 2016.

Posteriormente se presenta una revisión de literatura en la que revisamos distintos índices sobre gobierno abierto, partiendo de la Métrica de Gobierno Abierto y revisando los principales estudios y documentos internacionales que se encuentran disponibles al momento. Así mismo, se identifican índices y métricas del ámbito local, en específico los instrumentos de autodiagnóstico realizados por el INAFED en México desde 2002 (Agenda Desde lo Local, Guía Consultiva de Desempeño Municipal). De cada uno de ellos se presentan resúmenes de las variables de interés para la presente Herramienta.

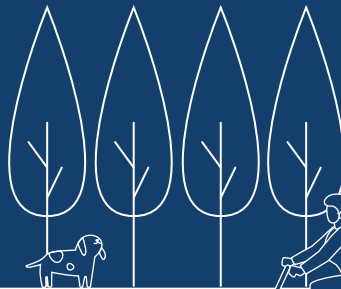
Finalmente se hace una propuesta de los Componentes que integran la Herramienta de Autodiagnóstico, con base en el marco conceptual y la revisión de literatura, para luego presentar recomendaciones puntuales para cada nivel de evaluación por cada uno de los componentes.

Es importante mencionar que los elementos que integran la Herramienta no pretenden constituir una evaluación o una métrica en materia de Gobierno Abierto Municipal. Si bien está fundamentalmente basado en la concepción de gobierno abierto del SNT y se realizó un estudio sistemático de la Métrica de Gobierno Abierto, esta herramienta tampoco es una operacionalización de dicho estudio al ámbito local.

El principal valor agregado que ofrece esta Herramienta, cabe insistir, es una serie de recomendaciones puntuales que los gobiernos municipales pueden adoptar, de acuerdo con sus propias características y prioridades, a partir de un diagnóstico básico. Confiamos pues, que la Herramienta será de utilidad para promotores de reformas municipales, autoridades electas, personas funcionarias públicas, pero también para personas académicas, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y público en general interesado en promover prácticas de apertura a escala local.



MARCO CONCEPTUAL



Marco conceptual

La transición hacia un paradigma de apertura e inclusión en la gestión pública constituye un eje fundamental para avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Contar con gobiernos e instituciones públicas más abiertas, eficaces, justas e inclusivas no sólo es deseable, sino que se trata de una condición necesaria para la adecuada implementación de políticas que trabajen para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De manera sostenida, el gobierno abierto se ha ido consolidando como un nuevo paradigma dentro de la gestión pública, proponiendo una nueva relación entre personas gobernantes, administraciones y sociedad, y orientado a la participación de la ciudadanía tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas. Con el objetivo de crear valor público más allá de las fronteras burocráticas estatales¹⁵.

Un gobierno abierto comparte recursos que anteriormente estaban guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva. El gobierno abierto se esfuerza por trabajar en forma integrada y en red¹⁶.

Gobierno Abierto y Agenda 2030

El paradigma de gobierno abierto se relaciona con los temas de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración entre el gobierno para la solución de problemas públicos.

La Agenda 2030 incorpora estos temas específicamente en el ODS número 16, el cual propone configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal, promoviendo sociedades pacíficas e inclusivas, que faciliten el acceso y la justicia para todas las personas y construya (a todos los niveles) instituciones eficaces, responsables, inclusivas y que rindan cuentas.

El ODS 16: "Paz, Justicia e Instituciones sólidas", incluye las siguientes metas de desarrollo sostenible, que refieren específicamente a promover un cambio en la forma en la que se concibe la gestión pública hacia un gobierno abierto:



16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

15. César Nicandro Cruz-Rubio. «¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual», EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, n.o 8 (2015): 37-53, <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>

16. Daniel Lathrop y Laurel Ruma. "Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice" («O'Reilly Media, Inc.», 2010), <https://www.oreilly.com/library/view/open-government/9781449381936/>

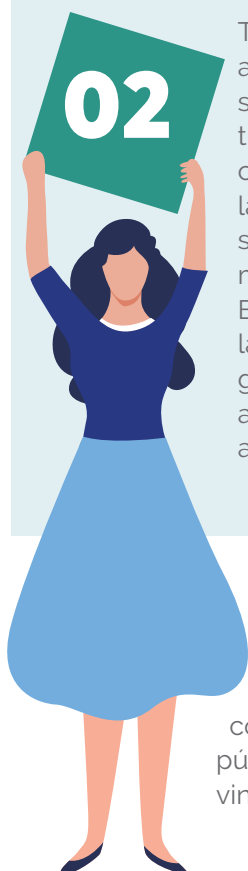
Sin embargo, la relación del gobierno abierto y la Agenda 2030 va mucho más allá. Tal como se reconoció en el 70º período de sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015, cuando 11 gobiernos del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto aprobaron la declaración conjunta: "Gobierno abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" que reconoce el ODS 16 como transversal para el logro con éxito del resto de los objetivos y metas de la Agenda 2030 .

El gobierno abierto también se entiende como una herramienta para diseñar mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación de la Agenda 2030 y sus objetivos, para que sean transparentes, participativos, eficaces y justos. Es decir, que el gobierno abierto puede ser implementado como una herramienta para que las instituciones avancen en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Lo anterior se fundamenta, al menos, por lo siguiente:

01

Existe una relación directa entre el gobierno abierto y la Agenda 2030, ya que las políticas de gobierno abierto persiguen metas y objetivos centrados específicamente en la apertura de las instituciones públicas, los cuales se encuentran plasmados en el ODS 16 en sus metas.



También existe una relación indirecta entre el gobierno abierto y la Agenda 2030 que va más allá del ODS 16 y se evidencia en los demás Objetivos. Las políticas de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración en la gestión pública que promueve el gobierno abierto son fundamentales para el logro de una gama mucho más amplia de objetivos y metas de la Agenda 2030. Ello se debe a que la Agenda vincula la apertura de las instituciones con la gobernanza de lo público. Una gobernanza abierta e inclusiva es lo que se requiere para avanzar hacia un desarrollo sostenible "sin dejar a nadie atrás".

En lo que corresponde a las metas específicas para cada ODS, se pueden identificar llamados a la acción específicos relacionados con aspectos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, así como referencias a la colaboración entre actores en las instituciones públicas. En la siguiente tabla podemos identificar las metas que se vinculan a la dimensión institucional del ODS 16:

Tabla 1 Metas de los ODS vinculadas al Gobierno Abierto.



2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.



3.7 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias de los programas nacionales.



4.7 De aquí a 2030, asegurar que todas las personas participantes adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.



5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo de todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

Principios: Participación; No discriminación.

5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.

Principios: Acceso a la información; participación; Inclusión.

5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.



6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y del saneamiento.



9.c Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar el acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020.



10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.



11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.



12.7 Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

12.8 De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.



13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, las personas jóvenes, y las comunidades locales y marginadas.



17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada, y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

Considerando lo anterior, podemos afirmar que el esquema de gestión y de producción de políticas públicas que identificamos como gobierno abierto, cuyos criterios básicos son la transparencia y la participación ciudadana en un ambiente de rendición de cuentas e innovación pública, es aquel que debe promoverse para poder avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia el año 2030¹⁸.



18. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, y Daniela Rosales. "Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe", ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (Santiago, 2017). LC/PUB. 2017/9-P. p. 53-81. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44746/S1601154_es.pdf?sequence=3

Gobierno Abierto en México.

Para la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en México, el gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia, basado en la cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos que se suscriban al desarrollo del país¹⁹.

Por su parte, el Modelo de Gobierno Abierto adoptado por el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) define al gobierno abierto como:



...un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social²⁰.

Sin embargo, transformar esta definición en políticas públicas concretas en nuestro país ha sido un gran reto. Principalmente porque el gobierno abierto no sólo implica instalar espacios multi actor y desarrollar planes de acción (lo que implicaría un entendimiento muy superficial del paradigma) sino que requiere desarrollar un conjunto básico de capacidades institucionales, operativas, técnicas y tecnológicas. Es decir, no puede haber gobierno abierto sin calidad administrativa²¹.

Estos retos institucionales han quedado identificados en la Métrica de Gobierno Abierto, la cual en sus dos ediciones (2017²² y 2019²³) ha demostrado que, si bien existen avances importantes en la transparencia gubernamental y acceso a la información pública, el reto principal para consolidar este nuevo paradigma se encuentra en las capacidades institucionales que dan cauce a la participación ciudadana²⁴.



19. INFODF, «Gobierno Abierto en México», (2015), <http://www.infodf.org.mx/index.php/nuestro-instituto/directorio/14-transparencia-en-mexico/4501-alianza-para-el-gobierno-abierto.html>

20. SNT, «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales», (2016), 1-22 <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

21. Alejandro González Arreola, "Gobierno Abierto", ed. Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (Ciudad de México, 2016), <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/CuadernoTransparenciaGobiernoAbierto.pdf>

22. Guillermo Cejudo, Cynthia Michel, y Armando Sobrino, "Métrica de Gobierno Abierto 2017", ed. Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), (2017), https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=544

23. Guillermo M. Cejudo, «Métrica de Gobierno Abierto 2019», (2019), <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf>

24. Guillermo Cejudo, Cynthia Michel, Victor Aguilar y Roberto Zedillo, «Métrica de Gobierno Abierto, Documento Conceptual», (2017), <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/07/Documento-Conceptual-PDF-vf.pdf>

El desafío de los gobiernos municipales

El municipio libre es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de las entidades de la República, tal como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No sólo tiene entre sus responsabilidades el gestionar los servicios básicos de la población, como agua potable, alumbrado público, mantenimiento de infraestructura social básica, etc., sino que también le corresponde colaborar en otros aspectos importantes como el desarrollo urbano, la seguridad y la salud. Al ser el primer orden de gobierno en autorizar licencias para la construcción y operación de diversos tipos de comercios, también ocupa un lugar preponderante en la generación de economía y empleo local. Es decir, el municipio mantiene un amplio contacto con la ciudadanía no sólo por la proximidad sino también por las amplias atribuciones que se le han ido agregando.

Se dice que el municipio es la institución más antigua de México, si tomamos en cuenta la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519 por Hernán Cortés. Fue dotado de autonomía hacendaria hasta apenas 1983 y reconocido como gobierno en 1999, por lo que en términos más modernos es una institución relativamente joven.²⁵ En materia de gobierno abierto, por ejemplo, el municipio fue incluido como sujeto obligado en materia de transparencia sólo a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en 2015; y ese año sólo 366 de los 2,456 municipios contaban con algún reglamento de participación ciudadana²⁶.

También es importante considerar la gran diversidad de los municipios en México. De acuerdo con el INAFED, la mayoría de los gobiernos municipales (2, 238) cuenta con menos de 100 mil habitantes. En el otro extremo, existen 37 municipios en el territorio mexicano con más de 500 mil habitantes, algunos con más población que entidades federativas enteras, como Colima, Baja California Sur o Campeche. Esta diversidad también se ve reflejada en la gran desigualdad, por ejemplo, se observa en la alcaldía de Benito Juárez en la Ciudad de México un Índice de Desarrollo Humano muy alto (0.917) y Cochapa el Grande, Guerrero, con un IDH de nivel bajo (0.362). Una desigualdad equivalente a la de comparar el desarrollo de Países Bajos con el de Guinea-Bissau, ubicados en el lugar cuatro y 176 del ordenamiento mundial²⁷.

En este sentido, podemos decir que el modelo institucional con el que cuenta el municipio requiere de importantes esfuerzos de mejora a nivel institucional para que tenga las mejores condiciones de enfrentar los desafíos que se presentan en el siglo XXI, entre los que podemos destacar los siguientes²⁸.

25. Christian Cruz Meléndez y Ayesha Zamudio Vázquez, «Municipios Y Gobierno Abierto, Más Allá Del Gobierno Electrónico (Open Government and Municipalities: Beyond E-Government)», Revista Opera, (2017), 55-77. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5129>

26. INEGI, «Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015», (2015), http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2015/CNGMD_2015/702825083359.pdf

27. PNUD, "Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local", ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2019), <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>

28. Jose Hernández, María Gundur, y Julián Najles, "Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa", Secretaría de Asuntos Políticos Departamento para la Gestión Pública Efectiva, (2014), https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEa-Gobierno_Municipal_abierto.pdf

- 1 Una ciudadanía cada vez más empoderada y exigente, que demanda mejores servicios, mayor distribución y más participación en los aspectos públicos de sus comunidades y
- 2 Mejorar las capacidades administrativas e institucionales, para conseguir cumplir con éxito las atribuciones conferidas y poder hacer frente a los problemas cada vez más complejos que se presentan en un ambiente de incertidumbre y constante cambio.

El reto es convertir el desafío en oportunidad: una ciudadanía activa significa un mayor interés y disposición de participar y colaborar en asuntos públicos que afecten a la comunidad. Precisamente es en el ámbito municipal donde se encuentran condiciones para diseñar estrategias de participación ciudadana más eficaces, sobre todo porque las decisiones que se toman desde lo local afectan de manera más significativa la vida de las personas.

La Métrica de Gobierno Abierto también identifica estas potencialidades de los gobiernos locales, pues los municipios en general han obtenido en promedio mejores calificaciones en el Subíndice de Participación en comparación con las personas sujetas obligadas federales y las entidades federativas²⁹.

La clave es fortalecer las capacidades institucionales del municipio para que, en conjunto con la propia comunidad, fortalezcan el diagnóstico de problemas, se diseñen estrategias y se implementen políticas más efectivas para el desarrollo local³⁰.

También es importante mencionar la relevancia que tienen los gobiernos municipales para una efectiva localización de la Agenda de Desarrollo. Dada su cercanía con las personas, desempeñan un papel esencial para alcanzar las metas asociadas con los ODS; su posición les permite, por un lado, definir las necesidades y estrategias de acción, incorporando intereses de toda la comunidad y, por otro, llevar a cabo procesos de implementación de dichas estrategias, políticas y acciones. Además, los ODS tienen metas directa o indirectamente relacionadas con el trabajo cotidiano de estos gobiernos³¹.



29. Al respecto, véase las herramientas de visualización de datos por sujeto obligado que ofrece el micrositio de la Métrica de Gobierno Abierto 2019 del CIDE. <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metricadegobiernoabierto2019/>

30. Jose Hernández, María Gundur, y Julián Najles, "Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa", Secretaría de Asuntos Políticos Departamento para la Gestión Pública Efectiva, (2014), https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEa-Gobierno_Municipal_abierto.pdf

31. PNUD, "El Enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México. Una propuesta metodológica centrada en la Gestión por Resultados para el Desarrollo", ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Ciudad de México, 2019), https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/el-enfoque-de-la-agenda-2030-en-planes-y-programas-publicos-en-m.html

Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal, ¿qué medimos y para qué?

Al desarrollar cualquier diagnóstico debemos partir de una definición conceptual clara de lo que se quiere medir; no sólo para poder identificar las dimensiones, variables o reactivos que serán analizados, sino también para clarificar los objetivos del análisis.

En este sentido, el principal objetivo que persigue esta herramienta es el de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para que puedan contar mejores condiciones para elaborar planes o estrategias de gobierno abierto. Este fortalecimiento institucional comienza con un autodiagnóstico anónimo que puede ser ejecutado en línea por cualquier persona y del cual se desprenderán recomendaciones de política pública para fortalecer cada dimensión de gobierno abierto con potencial de ser mejorada por el municipio.

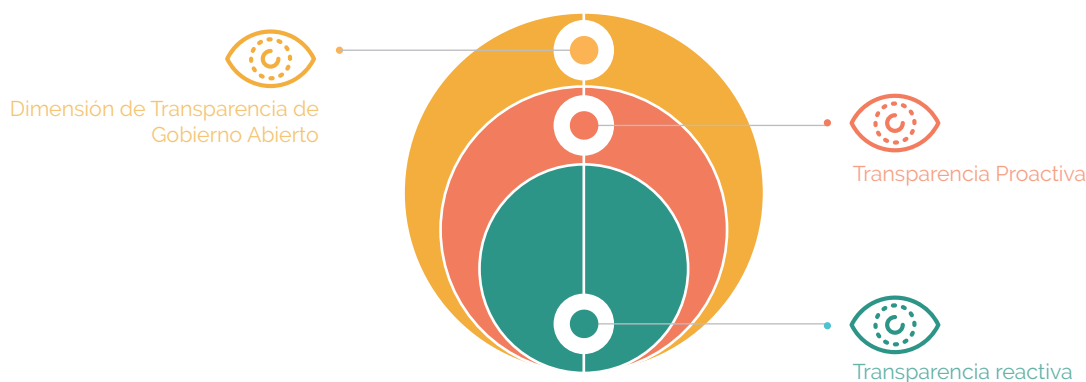
Para lograrlo, la **Herramienta de Autodiagnóstico** parte de la definición de gobierno abierto que ha adoptado el Sistema Nacional de Transparencia desde 2016, y que identifica este concepto como:

Un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la **transparencia** y la **participación ciudadana** como criterios básicos, en un **ambiente de rendición de cuentas e innovación social**³².

Más que una integración de principios o pilares del gobierno abierto, este modelo identifica a la participación y la transparencia como criterios básicos de un proceso de apertura gubernamental en cualquier institución pública, permitiendo reorientar decisiones de acuerdo con sus propias realidades, capacidades, recursos y fines.

Con la implementación del Modelo de Gobierno Abierto, la transparencia se desarrollaría en esquemas comprensivos de comunicación que no sólo pongan a disposición de la ciudadanía la información exigida por las leyes (transparencia reactiva), sino también la publicación de datos e información socialmente útil (transparencia proactiva).

Ilustración 1. Dimensiones de transparencia en Gobierno Abierto



Fuente: elaboración propia con base en Modelo de Gobierno Abierto, del SNT.³³

32. SNT. «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales». (2016), 1-22 <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

33. SNT. «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales». (2016), 1-22 <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

En lo que corresponde al segundo criterio básico, se espera que con la implementación del Modelo las instituciones construyan una arquitectura participativa amplia integrada por instrumentos de participación con alcances diversos (consulta, involucramiento, colaboración y vigilancia social) que permita a la ciudadanía incidir en las distintas fases del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

De acuerdo con el Modelo Teórico de Gobierno Abierto, la transparencia y la participación ciudadana son los criterios básicos para la implementación de prácticas de apertura gubernamental, mientras que la rendición de cuentas es más bien un resultado o consecuencia de la realización reiterada de ejercicios de gobierno abierto. Esto es así porque los planes de gobierno abierto estarían obligando a las personas servidoras públicas a informar, explicar y justificar su conducta y decisiones al público relevante³⁴ y contribuirían a definir espacios de colaboración y seguimiento de los objetivos y metas institucionales.

De la misma forma, la innovación social tampoco se considera un principio o criterio básico de gobierno abierto en este esquema, sino que es un ambiente generado por la instrumentación ejercicios de gobierno abierto. Ya que la identificación de problemas públicos con base en mecanismos participativos contribuye a que éstos sean atendidos de forma más eficaz y eficiente, a través de nuevas herramientas.

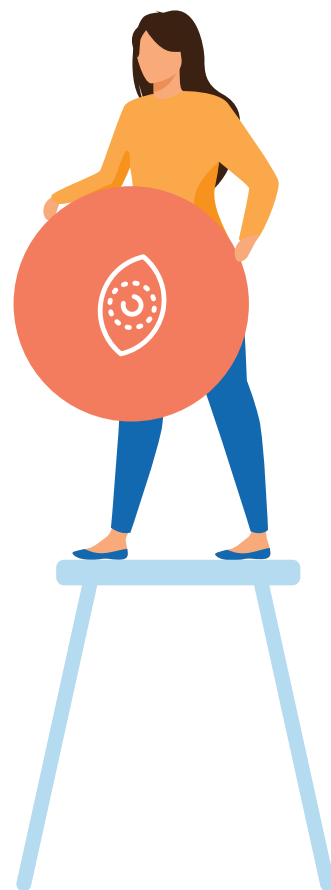
Sin embargo, el propio Modelo enfatiza:



la necesidad de reorientar el modelo de gobernanza y las pautas de las instituciones públicas bajo estándares claros de transparencia y participación ciudadana, así como el desarrollo de una cultura organizacional caracterizada por la rendición de cuentas y la innovación social constante”.

Estas necesidades de cambio y desarrollo se relacionan con la potencialidad de gobierno abierto como una agenda de modernización administrativa, que a mediano plazo puede fortalecer o reformar las capacidades institucionales y con ello mejorar el desempeño reforzando el valor público de las políticas y servicios.

Alejandro González identifica esta potencialidad al distinguir la implementación de gobierno abierto en dos niveles: como un fin en sí mismo o como un medio. En los contextos de debilidad en la gobernanza, el Gobierno Abierto podría implementarse como un fin en sí mismo, es decir, acciones orientadas a fortalecer las condiciones



34. SNT. «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales», (2016), 1-22 <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

propicias de apertura gubernamental (políticas públicas para el gobierno abierto). Mientras que en contextos donde la calidad administrativa sea precaria (como la cultura organizacional) la agenda programática del gobierno abierto se tendría que asumir como un medio, es decir, políticas públicas abiertas (de salud, educación, alimentación, agua, seguridad pública, etc.)³⁵.

El fortalecimiento de capacidades institucionales, más allá de la formación y sensibilización de personal para el cambio cultural, por ejemplo, supone gestiones sistémicas con áreas y responsabilidades concretas y transversales a todo el aparato gubernamental. Su ausencia puede identificarse como una debilidad en los planes de acción de gobierno abierto en el contexto de la AGA³⁶.

Si bien la identificación colectiva de problemas públicos mediante colegiados plurales y su posterior atención a través de compromisos de gobierno abierto pueden ser un medio muy efectivo para que el gobierno abierto produzca valor público, el sólo instalar espacios de participación o acumular iniciativas inconexas bajo la etiqueta de gobierno abierto, no genera las capacidades institucionales de forma espontánea. Se requieren intervenciones específicas para construir gobiernos transparentes, abiertos a la participación y con la capacidad tecnológica y organizativa suficiente para atender los retos que se presentan en los contextos contemporáneos³⁷.

En el mismo sentido, Guillermo Cejudo en su análisis sobre la implementación del Gobierno Abierto en México, identifica que el habilitar espacios de participación por sí mismos no implica generar las capacidades institucionales de forma espontánea, sino que se requieren intervenciones específicas para construir gobiernos transparentes, abiertos a la participación ciudadana y con capacidad para recibir las demandas. No implica acumular iniciativas inconexas bajo la etiqueta de gobierno abierto, sino la generación de capacidades en las oficinas públicas para lidiar con los retos renovados de gobierno abierto. Es decir, no sólo es un problema de principios normativos y objetivos finales sino de capacidades institucionales³⁸.

En este sentido, de acuerdo con Alejandra Naser y Álvaro Ramírez Alujas, los cambios que tienen que desarrollar los gobiernos para integrarse en la idea del Gobierno Abierto van desde el orden cultural y de procesos, cambios organizativos y relacionales.³⁹ De preferencia, la gestión del cambio debiera partir de un diagnóstico preciso y completo que nos brinde una hoja de ruta para orientar esfuerzos y los recursos institucionales.

35. Alejandro González Arreola, "Gobierno Abierto", ed. Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (Ciudad de México, 2016), <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/CuadernoTransparenciaGobiernoAbierto.pdf>

36. Ester Kaufman, «Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo», en Gobierno Abierto: el valor social de la información pública., ed. Andrés Hoffmann (Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), 2015), 49-73, https://www.chiapasgobiernoabierto.org.mx/material-difusion/publicaciones/valor_social.pdf#page=50

37. Guillermo M Cejudo, «Gobierno Abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?», en Gobierno abierto: el valor social de la información pública., ed. Andrés Hoffmann (Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), 2015), 105, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/17.pdf>

38. Cejudo, «Gobierno Abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?», (2016)

39. Alejandra Naser y Álvaro Ramírez Alujas, «Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región», Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, 286. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665>.

Es decir, a partir de un plan estratégico de gobierno abierto orientado al fortalecimiento de las capacidades institucionales⁴⁰.

Por esta razón se hace relevante la construcción de una Herramienta de Autodiagnóstico de Gobierno Abierto Municipal, para que las personas que la utilicen puedan identificar áreas de oportunidad y establecer las condiciones que permitirán construir capacidades sostenibles para favorecer la implementación de estrategias o modelos de Gobierno Abierto.

Tomando en cuenta lo anterior, la Herramienta se ha desarrollado a partir de los criterios participación y transparencia. A los que se integran elementos que contribuyan a identificar las condiciones institucionales que habiliten o favorezcan la rendición de cuentas y la innovación pública en el ámbito municipal.

Tomando en cuenta lo anterior, la Herramienta se ha desarrollado a partir de los criterios **participación** y **transparencia**. A los que se integran elementos que contribuyan a identificar las condiciones institucionales que habiliten o favorezcan la **rendición de cuentas** y la **innovación pública** en el ámbito municipal.

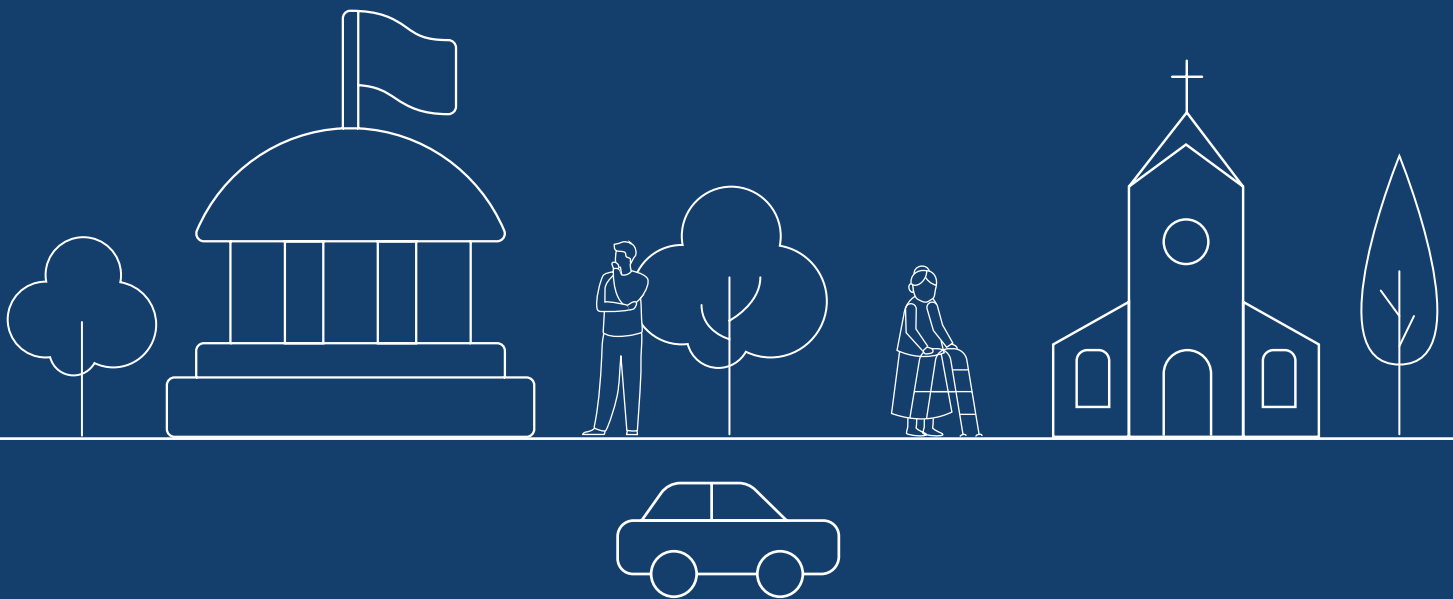
Ilustración 2. Criterios básicos de transparencia (Participación y Transparencia) y sus condiciones o efectos (Innovación y Rendición de Cuentas)



Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo Teórico de Gobierno Abierto del SNT, 2016.

40. El concepto de capacidades es el conjunto de competencias, relaciones, funciones, reglas, rutinas y recursos que disponen las instituciones para lograr el mejor desempeño de la acción pública. Sobre este tema véase: Rafael Enrique Valenzuela Mendoza, «El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto», *Politai* 3, n° 5 (2012): 125-33. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14130>

REVISIÓN DE LITERATURA



Revisión de literatura

Para la construcción de la Herramienta de Autodiagnóstico de Gobierno Abierto Municipal se realizó una revisión de literatura para identificar distintos índices sobre la materia, además de la Métrica de Gobierno Abierto, que analizaran el tema de la apertura gubernamental y los elementos de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas e innovación pública.

Métrica de Gobierno Abierto

La Métrica de Gobierno Abierto (en adelante "la Métrica") es una investigación que monitorea el nivel de apertura institucional de diferentes sujetos obligados de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, incluidos los municipios. Parte de una definición operacionalizable⁴¹ de gobierno abierto, que considera que un gobierno, para ser abierto, requiere que la información que transparenta sea realmente útil para la persona ciudadana, y que los mecanismos de participación permitan efectivamente involucrarse en las decisiones de sus gobiernos⁴².

Alineado con el Modelo de Gobierno Abierto, la Métrica también enfatiza la necesidad de orientar el modelo de gobernanza y las pautas de las instituciones públicas bajo estándares claros de transparencia y participación ciudadana, así como al desarrollo de una cultura organizacional caracterizada por la rendición de cuentas y la innovación constante. Nos muestra un claro panorama sobre una muestra representativa de todos los tipos de sujetos obligados de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El diseño de la Métrica implicó una revisión sistemática de los principales índices, nacionales e internacionales que se han utilizado para medir gobierno abierto y transparencia en general. El instrumento de medición que utiliza se compone de dos dimensiones: transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la del gobierno y la de la persona ciudadana.

Tabla 2. Componentes y variables de la Métrica de Gobierno Abierto

Componentes				
Transparencia desde el gobierno				
Acceso a la información	Transparencia reactiva	Transparencia proactiva	Datos Abiertos	
Transparencia desde la perspectiva ciudadana				
Información disponible	Información clara	Información completa	Celeridad	
Participación desde la perspectiva de gobierno				
Mecanismos de participación	Actores involucrados	Funcionamiento del mecanismo	Formato de la participación	Seguimiento de acuerdos
Participación desde la perspectiva ciudadana				
Métodos de contacto	Recepción	Activación de un mecanismo	Celeridad	

Fuente: elaboración propia con base en el Cejudo, y otros (2017) Documento Conceptual de la Métrica de Gobierno Abierto

41. Operacionalizar significa descomponer un concepto en las partes que lo integran, para luego identificar y determinar la manera de medirlo o estudiarlo.

42. Guillermo Cejudo, Cynthia Michel, Víctor Aguilar y Roberto Zedillo, «Métrica de Gobierno Abierto, Documento Conceptual», (2017), <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/07/Documento-Conceptual-PDF-vf.pdf>

Además de la revisión de portales de gobierno y análisis de leyes y reglamentos, el equipo evaluador de la Métrica en sus dos ediciones (2017 y 2019) ha hecho uso de usuarios simulados para identificar las posibilidades que tiene la ciudadanía de obtener información pública y activar mecanismos de participación ciudadana.

El alcance de los resultados de la Métrica es bastante amplio y nos permite tener un panorama completo sobre el nivel de apertura gubernamental. Es un índice de referencia internacional con una de las muestras más amplias y representativas, integrando a 1,234 sujetos obligados (entidades de gobierno que tienen obligación de dar a conocer sus acciones ante la ciudadanía) lo que equivale al 15% del total de personas sujetas obligadas del país.

Estudio de gobierno abierto de la OCDE

Partiendo de que las iniciativas y estrategias de Gobierno Abierto son cada vez más necesarias para recuperar la confianza de la ciudadanía frente al gobierno, la OCDE ha desarrollado en los últimos cinco años un esfuerzo sistemático para desarrollar prácticas de apertura gubernamental. Esto a partir de foros con personas expertas, encuestas a países miembros, estudios y capacitaciones, partiendo de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobierno abierto, adoptado en 2017 por los países miembro⁴³.

En la Recomendación, la OCDE define al gobierno abierto como:



“...una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo”⁴⁴.



43. OCDE. «Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto», OECD/ LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017, (2014). <http://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>

44. OCDE. «Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto», (2014).

Para la adecuada implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto, la Recomendación de la OCDE identifica elementos clave, de los que destacamos:

- 1 Aplicar medidas en todas las ramas y a todos los niveles de gobierno, para desarrollar e implementar estrategias de iniciativas de gobierno abierto en colaboración con las partes interesadas.
- 2 Garantizar la existencia e implementación de un marco jurídico de gobierno abierto básico, mientras se establecen mecanismos de supervisión adecuados para garantizar su cumplimiento.
- 3 Coordinar estrategias e iniciativas de gobierno abierto -horizontal y verticalmente- a través de todos los niveles de gobierno y mediante los mecanismos institucionales adecuados, para garantizar que contribuyan con objetivos socioeconómicos relevantes.
- 4 Desarrollar e implementar mecanismos de monitoreo, diagnóstico y aprendizaje para las estrategias e iniciativas de gobierno abierto.
- 5 Asegurarse de que los esfuerzos de consulta y cocreación puedan incorporar la participación de los grupos menos representados o excluidos de la sociedad, para evitar influencia indebida o la captación de políticas públicas.

El índice de *Government at Glance*⁴⁵, desarrolla los elementos clave de la Recomendación en un conjunto de indicadores para analizar los avances de varias temáticas, incluyendo gobierno abierto. En su versión 2021, el Índice de Gobierno Abierto integra tres grandes áreas:



(Ver tabla siguiente)

45. OECD, "Government at a Glance", ed. OECD Publishing (Paris, 2021), <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

Tabla 3. Componentes del Estudio de Gobierno Abierto de la OCDE, 2021.

Esfuerzos para promover las capacidades del gobierno abierto en el sector público				
Disponibilidad de guías relacionadas con el gobierno abierto para funcionarios				
Datos abiertos	Participación ciudadana	Transparencia reactiva	Transparencia proactiva	Derechos y libertades cívicas
Tecnologías digitales para impulsar el gobierno abierto	Derechos digitales	Leyes en gobierno abierto	Rol de sociedad civil en el ámbito público	
Esfuerzos de guías para personas servidoras públicas en grupos específicos				
Juventud	Personas con discapacidad	LGBTIQ	Minorías étnicas	Personas mayores
Mujeres	Refugiados/migrantes	Grupos económicamente marginados.		
Disponibilidad de capacitación para personas servidoras públicas en temas relacionados con gobierno abierto				
Acceso a la información	Datos abiertos	Participación ciudadana	Tecnologías digitales	Derechos cívicos
Derechos digitales	Gobierno Abierto			
Portales de participación ciudadana				
Disponibilidad de portales gubernamentales para facilitar la participación ciudadana				
Portal único de gobierno	Portales específicos de la institución	Muchos portales de gobierno	No existen portales	
Funciones de los portales de participación ciudadana				
Informar	Consultar	Facilita doc para enriquecer procesos de consulta	Informa sobre el derecho de las personas participantes	Ofrece retroalimentación
Implementación de las leyes de acceso a la información				
Agencia responsable de garantizar, monitorear y promover el Derecho a la Información (DAI)				
Existe un organismo garante	Existe un ombudsman con un mandato en DAI como parte de un amplio abanico de otros tópicos (derechos humanos, discriminación, etc)	El gobierno es quien garantiza el DAI	No se especifica en la ley	
Iniciativas para mejorar el derecho de acceso a la información, a nivel subnacional.				
Programas de capacitación para servidoras públicas	Sesiones de información con actores aliados	Guías locales para acceder a la información	Otras	No existen iniciativas a nivel subnacional

Traducción y elaboración propia con base en OECD (2021), Government at a Glance 2021. Disponible en <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

Alianza por el Gobierno Abierto y el Informe de Reporte Independiente

La Alianza por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) es el referente internacional en la materia, y se ha consolidado como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, participación ciudadana, el combate a la corrupción, la tecnología cívica en la mejora de la gobernanza, así como en la calidad de los servicios públicos⁴⁶.

Para ser miembros de la AGA, los países participantes deben confirmar su acuerdo de cumplir cuatro expectativas que le dan sustento a la iniciativa: a) suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel; b) asumir compromisos concretos mediante un Plan de Acción; c) someterse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes sobre el progreso del Plan de Acción; d) contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica⁴⁷.

En el desarrollo de sus planes de acción, la AGA hace exhortos para que los países enfoquen sus esfuerzos primordialmente en las siguientes áreas de políticas: mejoramiento de los servicios públicos; incremento de la integridad pública, gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos, crear comunidades más seguras, así como incrementar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas institucional del sector privado.


La AGA no cuenta con una definición operacionalizable de gobierno abierto, pero ha identificado en cuatro principios centrales de gobierno abierto: 1) transparencia, 2) participación ciudadana, 3) rendición de cuentas e 4) innovación tecnológica. Estos principios los define de la siguiente manera:

<p style="text-align: center;">1</p> <div style="text-align: center;"></div> <p style="text-align: center;">TRANSPARENCIA</p> <p>La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertos, completos, oportunos, gratuitos y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accésibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.</p>	<p style="text-align: center;">2</p> <div style="text-align: center;"></div> <p style="text-align: center;">PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.</p>
---	---

46. Álvaro Ramírez-Alujas y Nicolás Dassen, «Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe», Banco Interamericano de Desarrollo, (2014), 72. https://www.academia.edu/9783172/Vientos_de_cambio_EL_avance_de_las_políticas_de_gobierno_abierto_en_América_Latina_y_el_Caribe

47. Open Government Partnership www.opengovpartnership.org/es


3



RENDICIÓN DE CUENTAS

Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reacciones a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.

4



INNOVACIÓN

La idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas tienen en la innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas se hacen.

Si bien la AGA no hace una medición o un índice de gobierno abierto en la que se compare a los países miembros, su mecanismo de reporte independiente (IRM, por sus siglas en inglés) cuenta con una metodología robusta para evaluar la elaboración, implementación y desarrollo de los Planes de Acción. Estos Planes de Acción deben cumplir especialmente con los Estándares de Participación y Cocreación⁴⁸, los cuales ayudan a delinear un conjunto de criterios básicos por los cuales los gobiernos integrantes deben esforzarse a cumplir para apoyar la participación y la cocreación en todas las etapas del ciclo para la creación de un plan de gobierno abierto.

La AGA hace énfasis en que no desarrolla un índice que compare países, ni mandata un umbral de participación mínimo. No obstante, si identifica actuaciones mínimas que identifica como "actuar en contra del proceso", cuando no hay evidencia de la participación de la sociedad civil en el foro multiactor, por ejemplo, o cuando el foro multiactor no puede demostrar que informaron o proporcionaron comentarios a las partes interesadas sobre cómo se consideraron sus contribuciones durante la creación del plan de acción.

Tabla 4. Nivel de influencia del público durante el desarrollo de un plan de acción de gobierno abierto.

Nivel de incidencia de la ciudadanía durante el desarrollo del plan de acción	Objetivo de la participación	Promesa hacia la ciudadanía
Empoderar	La toma de decisiones final está en manos de la ciudadanía.	Se implementará lo que ustedes decidan.
Colaborar	Existió un diálogo constante y la ciudadanía ayudó a definir la agenda.	Buscaremos su opinión y consejo para desarrollar alternativas de solución a problemas identificados, y su participación será incorporadas en las decisiones finales en la medida en que sea posible.

48. OGP, «Estándares de Participación y Cocreación de OGP», (2019), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/OGP_Participation-Cocreation-Standards20170207_ES.pdf. Los estándares están basados, a su vez, en el enfoque del espectro de la participación ciudadana de la organización International Association for Public Participation (IAP2).

Nivel de incidencia de la ciudadanía durante el desarrollo del plan de acción	Objetivo de la participación	Promesa hacia la ciudadanía
Involucrar	El gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	Trabajaremos en conjunto para asegurarnos de que sus problemas y aspiraciones se vean reflejadas en las alternativas que desarrollemos y se informará sobre la manera en que la opinión ciudadana incidió en la decisión final.
Consultar	El público tuvo la oportunidad de aportar.	Mantendremos informada a la ciudadanía, atenderemos sus reclamos, opiniones y peticiones y ofreceremos retroalimentación sobre la manera en que la contribución del público incidió en la decisión final.
Informar	El gobierno ofreció al público información sobre el plan de acción.	Mantendremos informada a la ciudadanía.
No se consultó		

Fuente: elaboración propia con base en los Estándares de Cocreación de la AGA y el Espectro de Participación Pública, del IAP2⁴⁹.

Índice de Estado de Derecho del World Justice Project

El reporte *Rule of Law Index* de la organización *World Justice Project* (WJP)⁵⁰ mide el Estado de Derecho a partir de encuestas dirigidas al público en general y personas expertas en 128 países, con base en un set de indicadores agrupados en ocho factores: ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento de la ley, justicia civil, y justicia penal.

De acuerdo con su último reporte, a diferencia de otros instrumentos que se concentran en leyes, reglamentos o la existencia de medidas institucionales en el papel, el Índice de Estado de Derecho mide los resultados e impactos de políticas públicas; por ejemplo, si las personas tienen acceso a los tribunales, o si la delincuencia de controla de manera eficaz.

El WJP define al Estado de Derecho como un sistema durable de leyes, instituciones, normas y compromisos comunitarios que proporcionan a la ciudadanía rendición de cuentas, leyes justas, gobierno abierto y mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas.

De esta manera, el WJP identifica gobierno abierto como un principio universal del Estado de Derecho, y lo define como "el conjunto de procesos para promulgar, administrar y aplicar leyes accesibles, justas y eficientes"⁵¹, para luego operacionalizar este concepto mediante los siguientes indicadores:

49. International Association for Public Participation (IAP2), "IAP2 Spectrum of Public Participation". Disponible

50. WJP, "Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021", ed. *Rule of Law Index Permissions* (Washington, 2020), <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2020-2021/>

51. WJP, "Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021", ed. *Rule of Law Index Permissions* (Washington, 2020), <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2020-2021/>

Tabla 5. Indicadores de Gobierno Abierto en el Índice de Estado de Derecho de WJP.

Disponibilidad de leyes e información gubernamental pública	Mide si las leyes básicas e información sobre derechos están disponibles públicamente, y si se presentan en lenguaje claro y accesible. Así como la calidad y accesibilidad de la información.
Derecho a la información	Mide si las solicitudes de información son atendidas en un periodo razonable, y si la información es pertinente y completa. Mide si el público conoce su derecho a obtener información.
Participación cívica	Mide la eficacia de los mecanismos de participación, incluyendo la protección de las libertades de expresión y asociación; el derecho de presentar peticiones al gobierno; y si el público recibe información suficiente sobre decisiones que afectan a la comunidad.
Mecanismos de queja	Mide si la ciudadanía puede presentar quejas al gobierno sobre la calidad de los servicios públicos, o el desempeño de personas servidoras públicas; así como la forma en la que el gobierno responde a estas quejas.

Fuente: elaboración propia con base en (World Justice Project 2020)

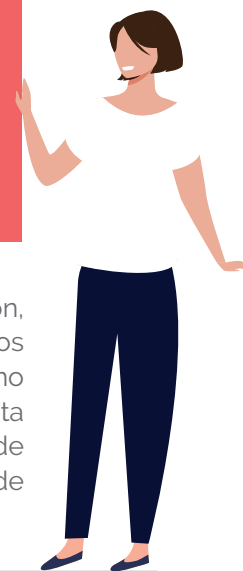
Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA

El Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) es un grupo de organizaciones civiles en alianza voluntaria desde 2002 cuyo objetivo es evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar la rendición de cuentas y el marco normativo en la materia, mediante la aplicación y procesamiento de herramientas de medición, evaluación y seguimiento⁵².

Para el Colectivo CIMTRA la transparencia es:



todo ejercicio de gobierno de cara a las personas ciudadanas, lo que implica que las acciones, decisiones y recursos que se utilizan por parte de las personas gobernantes se encuentran documentados y accesibles a cualquier persona de manera permanente, sencilla y expedita, sin necesidad de ser requerida”.



Las evaluaciones del Colectivo CIMTRA han ido consolidándose desde su fundación, siendo pioneros en la promoción del acceso a la información gubernamental en los municipios antes de que dichos órganos de gobierno estuvieran contemplados como sujetos obligados en las leyes de transparencia. La última versión de la Herramienta Municipal se adaptó a las reformas constitucionales en materia de transparencia de 2014 y a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de 2015.

52. Sobre el Colectivo CIMTRA, www.cimtra.org.mx/portal/sobre-cimtra

La Herramienta CIMTRA Municipal mide la transparencia proactiva de los Ayuntamientos. Es decir, es una herramienta que va más allá de las obligaciones que en materia de transparencia tienen los ayuntamientos. Sin embargo, también se consideran tópicos relacionados con aspectos de gobierno abierto, no sólo en materia de transparencia sino también en rendición de cuentas y participación ciudadana; como podemos observar en la siguiente tabla que muestra los bloques y campos que integran la herramienta.

Tabla 6. Bloques y campos que integra la Herramienta CIMTRA Municipal.

Bloque de Información a la Ciudadanía				
Campo: Gastos				
Comunicación Social	Viáticos de funcionarios	Viáticos del Cabildo	Gastos de gestión	Pago de asesorías
Ejercicio de gasto municipal	Proveedores			
Obras públicas				
Listado de obras por asignación directa	Listado de contratos de obras y servicios	Obras realizadas en los últimos tres años	Obras propuestas del COPLADEMUN	Listado de obras realizadas por Ramo 33
Bienes y sus usos				
Inventario de inmuebles arrendados	Muebles que el Ayuntamiento ocupa vía arrendamiento a terceros	Inventario de bienes inmuebles	Inventario de bienes muebles	
Administración				
Comité de contraloría	Información sobre programas sociales	Información sobre contratación de personal	Donativos en especie	Programas de subsidio
Donativos otorgados	Indicadores de evaluación del desempeño	Monto de subejercicios de programas sociales	Ingresos extraordinarios	
Urbanidad				
Cambios de uso de suelo	Listado de permisos otorgados para construcción de nuevos fraccionamientos			

Fuente: elaboración propia con información de la Herramienta CIMTRA Municipal.



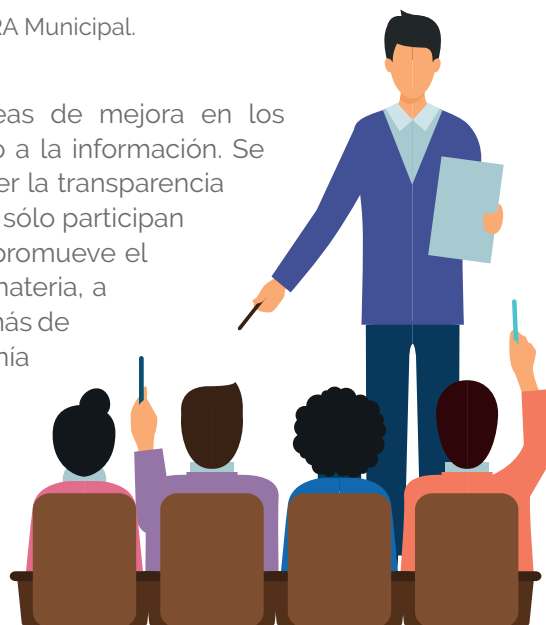
Especialmente el bloque espacio de comunicación gobierno-sociedad destaca la importancia de la institucionalidad para la integración de comités ciudadanos y la apertura del Cabildo como órgano de gobierno deliberativo. Es importante hacer notar que este campo no ha cambiado de nombre desde 2002, pero se pueden identificar algunos elementos relacionados con gobierno abierto.

Tabla 7. Bloques y campos que integra la Herramienta CIMTRA Municipal, (continuación).

Bloque de Espacio de Comunicación Gobierno-Sociedad				
Bloque de Consejos				
Acta de instalación de Consejos	Convocatoria para ciudadanía	Existe mayoría ciudadana	Existe obligación en Reglamentos	Selección de integrantes de manera escalonada
Hay evidencia de actas o minutas de Consejos/Comités	Apertura de sesiones de Consejos/Comités			
Participación Ciudadana				
Reglamento de Participación Ciudadana	Organismo ciudadano encargado de controlar obra pública y programas de desarrollo social	Obras realizadas en los últimos tres años	Obras propuestas del COPLADEMUN	Listado de obras realizadas por Ramo 33
Cabildo				
Información sobre Comisiones del Cabildo	Las sesiones son públicas y abiertas	Hay información suficiente sobre Sesiones de Cabildo	Información sobre integrantes del Cabildo y funcionarios de primer nivel	
Bloque de Atención Ciudadana				
Información suficiente sobre trámites y servicios	Existen mecanismos de atención ciudadana	Existe Módulo de Acceso a la Información pública	El gobierno municipal hace uso del Internet para informar a su población	Programas de subsidio

Fuente: elaboración propia con información de la Herramienta CIMTRA Municipal.

La Herramienta CIMTRA Municipal pretende identificar áreas de mejora en los gobiernos municipales en materia de transparencia y acceso a la información. Se trata de un ejercicio de participación ciudadana para promover la transparencia municipal, pues en su aplicación promoción y seguimiento no sólo participan personas académicas o expertas en la materia, sino que se promueve el involucramiento de otras organizaciones y ciudadanía en la materia, a quienes se capacita. De acuerdo con CIMTRA, el objetivo, además de incidir en el avance de la transparencia, implica que la ciudadanía interiorice el derecho de acceso a la información pública y participe de manera activa en la promoción de gobiernos que rindan cuentas.



INAFED, Agenda Desde lo Local 2004-2014

La Agenda "Desde lo Local fue un programa desarrollado por la Secretaría de Gobernación de México a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)⁵³ desde el año 2004 hasta 2014. Su objetivo fue propiciar el desarrollo integral de los municipios del país a partir de una metodología que, en primera instancia, le aportaba elementos a los Ayuntamientos para identificar áreas de oportunidad mediante una herramienta de autodiagnóstico para luego implementar programas de mejora continua.

El diseño de la Agenda desde lo Local estuvo basado en la metodología de la Agenda 21⁵⁴, formulado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, conocida como la Cumbre de la Tierra de 1992. Un importante antecedente de los esfuerzos multilaterales para promover y alcanzar un desarrollo sustentable y que derivaron en los Objetivos del Milenio y posteriormente en la Agenda 2030.⁵⁵

En 2002, el INAFED y un grupo de personas investigadoras de la Universidad Autónoma de Nuevo León y servidoras públicas diseñaron esta metodología, implementándose por primera vez en el municipio de Monterrey, Nuevo León. La Agenda Desde lo Local se presentó en el Primer Foro Municipalista en 2004, la cual integraba 39 indicadores medidos a través de 298 parámetros integrado en cuatro Ejes Rectores: 1) Desarrollo institucional para un Buen Gobierno; 2) Desarrollo Económico Sostenible, 3) Desarrollo Social Incluyente y 4) Desarrollo Ambiental Sustentable⁵⁶.

El autodiagnóstico es realizado directamente por las autoridades municipales, considerando las condiciones reales del municipio y las acciones de la administración municipal. Posteriormente, se desarrolla un Plan de Fortalecimiento Municipal, aprobado por el Cabildo, con el objetivo de atender las áreas de oportunidad identificadas en un tiempo determinado.

Los indicadores de interés en materia de gobierno abierto los podemos identificar principalmente⁵⁷ en el Primer Cuadrante de la Agenda Desde Lo Local: "Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno". En la siguiente tabla presentamos una selección de indicadores de interés, los cuales agrupamos de acuerdo con los temas de transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación pública.

53. INAFED www.gob.mx/inafed

54. La Agenda 21 abordaba los problemas más relevantes agrupados en dimensiones sociales y económicas, conservación y gestión de recursos para el desarrollo, fortalecimiento del papel de grupos principales para el desarrollo y medios de ejecución. Véase: https://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/

55. Gobierno de San Luis Potosí, «Guía Práctica del Enlace de la Agenda Desde lo Local» (San Luis Potosí: Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios, 2012). http://cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/AGENDA_DESDE_LO_LOCAL.pdf

56. INAFED, "Programa Agenda Desde lo Local 2012", 7a ed. (Ciudad de México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012), 20. [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/174/1/images/Agenda Desde lo Local 2012.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/174/1/images/Agenda%20Desde%20lo%20Local%202012.pdf)

57. Es importante mencionar que además del Primer Cuadrante, la ADLL integra de manera transversal elementos de participación ciudadana los demás cuadrante, aunque por rebasar los objetivos de este documento no podemos ser exhaustivos con su análisis.

Tabla 8. Parámetros de la Agenda Desde lo Local relacionados con gobierno abierto.

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno				
Transparencia				
1.6.1 Órgano de acceso a la información	1.6.2 Accesibilidad a la información de gestión y de interés público	1.6.3 Publicidad de la información pública		
Participación ciudadana				
1.7.1 Instancia administrativa promotora de la participación ciudadana	1.7.2 Participación en la planeación municipal	1.7.3 Comisiones de Cabildo o Consejos de participación ciudadana	1.7.4 Mecanismos de consulta ciudadana para aplicación de políticas y programas	1.7.5 Consultas para la evaluación de la gestión municipal
1.7.6 Procedimiento de atención ciudadana	1.7.7 Atención a las demandas ciudadanas	1.8.4 Identificación de organizaciones de sociedad civil	1.8.5 Promoción de la vinculación con instituciones educativas, OSC e iniciativa privada	
Rendición de cuentas				
1.4.1 Reglamentación municipal básica.	1.5.3 Sistema de quejas y sanciones en contra de personas servidoras públicas municipales	1.5.4 Mecanismos de control de legalidad	1.6.4 Sistema de auditoría, seguimiento y control financiero.	
1.6.5 Programa anticorrupción que considere participación ciudadana	1.6.6 Denuncias procedentes y procedimientos instaurados	1.7.8 Órganos y mecanismos de contraloría social		
Innovación Pública				
1.9.1 Plan Municipal de Desarrollo	1.9.2 Congruencia entre PMD y programas y presupuesto	1.9.3 Seguimiento al PMD	1.9.4 Eficacia respecto a las metas	1.9.5 Estructura organizacional
1.9.9 Sistema de Mejora Continua	1.10.2 Procedimiento de selección y contratación de personal	1.10.3 Programa anual de capacitación	1.10.4 Sistema de evaluación del desempeño	1.10.6 Sistema de promoción de personas servidoras públicas
1.11.1 Equipo de cómputo suficiente	1.11.2 Personal capacitado	1.11.3 Portal electrónico municipal	1.11.4 Procesos tecnificados	1.11.5 Existencia de software
1.11.6 Trámites automatizados	1.11.7 Políticas para uso de Internet			

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Agenda Desde lo Local, 2012.

INAFED, Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM)

La Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM)⁵⁸ es la continuación del esfuerzo iniciado desde 2004 por la Agenda Desde lo Local en una tercera adaptación al programa.

La GDM es un instrumento diseñado para ayudar a los ayuntamientos a orientar su trabajo de manera ordenada y eficiente, y sustituye anteriores esfuerzos tratando de ser un instrumento mucho más práctico y ejecutable. Su diseño incluye ocho módulos en los que se integra por primera vez el tema de gobierno abierto de manera específica.

Al igual que la Agenda desde lo local (ADLL), la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM) propone un esquema de autodiagnóstico que realizan los Ayuntamientos, en coordinación con los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal e Instituciones de Educación Superior. También promueve una mayor colaboración con entidades de la administración pública federal y organismos autónomos.

En su diseño, la Guía se compone de ocho módulos que abarcan los temas de Organización, Hacienda, Gestión del Territorio, Servicios Públicos, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno Abierto. Para cada tema la guía incorpora indicadores de gestión y desempeño, integrando un total de 132 indicadores.

Tabla 9. Indicadores de interés de la Guía de Desempeño Municipal, Módulo 1 Organización.

Módulo 1. Organización				
1.2.1, d) Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de planeación	1.2.2 Comité o cuerpo colegiado de planeación municipal	1.2.3 Plan Municipal de Desarrollo; d) que sea sostenible	1.3.1 Programa de control interno	1.3.2 Lineamientos para la entrega - recepción de la administración pública municipal
1.3.3 Auditorías realizadas	1.3.4 Tasa de observaciones documentadas en las auditorías internas	1.4.1 Diagnóstico de las necesidades de capacitación	1.4.2 Programa de capacitación para las personas servidoras públicas municipales	1.4.3 Evaluación de la capacitación

Fuente: elaboración propia con información de la Herramienta CIMTRA Municipal.

La incorporación de Gobierno Abierto como un módulo específico es una aportación de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal y obedece al objetivo de “impulsar políticas públicas orientadas a la solución colaborativa de problemas públicos, alentando la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social”⁵⁹. Aunque no retoma alguna definición concreta de Gobierno Abierto, se puede observar la alineación de este objetivo con el Modelo Teórico de Gobierno Abierto del SNT.

Para medir el gobierno abierto, la GDM considera los temas de Transparencia (8.1), Participación Ciudadana (8.2) y Ética pública (8.3), los cuales define de la siguiente forma:

58. INAFED, «Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM). Cuaderno de Trabajo 2021.», (2021). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/614258/GDM.-Cuaderno_de_trabajo_2021__1_.pdf

59. INAFED, «Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM). Cuaderno de Trabajo 2021.», (2021). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/614258/GDM.-Cuaderno_de_trabajo_2021__1_.pdf

Tabla 10. Conceptos de transparencia, participación ciudadana y ética pública en la GDM.

Transparencia.	Es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, colocando información en la vitrina pública para que aquellas personas interesadas puedan revisarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.
Participación ciudadana.	Conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho de cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y actos de gobierno.
Ética pública	Señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre (sic) que se desempeña en la función pública.

Fuente: elaboración propia con base en la GDM de INAFED, 2019.

Tabla 11. Indicadores y parámetros de medición para Gobierno Abierto, de la GDM.

Módulo 8. Gobierno Abierto				
8.1 Transparencia				
8.1.1 Reglamento municipal de transparencia y acceso a la información pública, que incorpora los elementos:				
a) Ámbito de validez	b) Fundamentación y motivación	c) Objetivo de la norma	d) Clasificación e información	e) Protección de datos
f) Conservación de documentos	g) Sanciones administrativas	h) Medios de defensa	i) Normas transitorias	j) Gaceta en que se haya publicado
8.1.2 Instancia responsable de transparencia y acceso a la información pública				
a) Organigrama	b) Manual de organización	c) Nombramiento de titular	d) Constancia de capacitación del titular	e) Portal web propio con sección de transparencia
8.1.3 Programa de transparencia y acceso a la información pública				
a) Objetivos	b) Metas	c) Estrategias y líneas de acción	d) Procedimiento interno	e) Calendario de actividades
e) Presupuesto asignado	f) Informes del año en curso			
8.1.4 Eficacia en la atención de solicitudes de acceso a la información				
Cálculo: (Solicitudes de acceso a la información recurridas ante el órgano garante y falladas en contra del municipio / Total de solicitudes de información presentadas) * 100				
8.1.5 Cumplimiento de obligaciones de transparencia				
Cálculo: (Número de obligaciones de transparencia disponibles y actualizadas / total de obligaciones de transparencia establecidas) * 100				

Módulo 8. Gobierno Abierto				
Tema 8.2 Participación ciudadana				
8.2.1 Mecanismo para atender las propuestas ciudadanas				
a) Mecanismo de contacto (área, espacio, instrumento o persona servidora pública para atender propuestas ciudadanas)			b) Procedimiento avalado por la Administración para atender las propuestas ciudadanas	
8.2.2 Seguimiento y atención de las propuestas ciudadanas				
a) Esquema para que la propuesta sea considerada por el equipo directivo del municipio	b) Mecanismo o procedimiento para que la propuesta sea considerada en un proceso institucional	c) Informe de resultados		
Tema 8.3 Ética Pública				
8.3.1 Código de ética de personas servidoras públicas municipales (sic)				
a) Disposiciones generales	b) Principios y valores del servicio público	c) Compromisos con el servicio público	d) Publicado conforme a la legislación estatal	
8.3.2 Difusión y capacitación sobre el Código de ética				
a) Acciones de capacitación a sus personas servidoras públicas sobre el Código de Ética	b) Mecanismos para la difusión del Código de ética entre su personal	c) Informe de evaluación de su cumplimiento de las acciones del año en curso		

Fuente: elaboración propia con base en la GDM de INAFED, 2019.

PNUD: Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM)

El Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCI)⁶⁰ es una medida de las capacidades institucionales de los municipios de México. Para su cálculo se consideran cuatro dimensiones básicas de la arquitectura de los gobiernos municipales: 1) Capacidad fiscal, 2) Capacidad de dotación de servicios, 3) Capacidad administrativa y 4) Capacidad de rendición de cuentas.

En el ICCI, el subíndice de Capacidad administrativa mide distintos ámbitos de la administración pública, considerando la profesionalización de las personas titulares de las áreas, la existencia de planes de desarrollo y reglamentos municipales y los recursos materiales e informáticos con los que cuenta. Mientras que el Subíndice de Capacidad de rendición de cuentas refleja la gobernanza local y mide los mecanismos e instancias de participación ciudadana y su incidencia en la gestión municipal, así como los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia establecidos por el municipio.

Consideramos que el contenido de estos dos subíndices del ICCI coincide con varios de los indicadores y métricas analizados en materia de gobierno abierto, por lo que también se consideran en este breve repaso de literatura como indicadores de interés resumidos en la siguiente tabla:

60. PNUD, "Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local", (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009), <http://hdr.undp.org/en/content/capacidades-institucionales-para-el-desarrollo-humano-local>

Tabla 12. Dimensiones del Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales relacionadas con Gobierno Abierto

Subíndice de Capacidad Administrativa				
Temas				
Profesionalización de la administración pública municipal	Reglamentación municipal	Planeación Municipal	Administración Catastral	Recursos materiales e informáticos
Indicadores				
Grado de estudios, empleo anterior y antigüedad en el cargo de titulares de áreas administrativas	Existencia de reglamentos municipales y su grado de actualización	Existencia de planes de desarrollo municipal, desarrollo urbano, protección civil, y mejoramiento ambiental o protección ecológica	Forma en la que se realiza el cobro de impuesto predial, cuándo y cómo se realiza la actualización del catastro y sus valores	Suficiencia del material y equipo de oficina, acceso a internet, equipamiento informático y su utilización
Subíndice de Capacidad de Rendición de Cuentas				
Temas				
Mecanismos e instancias de participación ciudadana	Incidencia ciudadana en la gestión municipal	Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia		
Indicadores				
Mecanismos e instancias que utilizan la ciudadanía y el municipio para conocer las necesidades de la población	Aspectos de la gestión municipal donde suele participar más la ciudadanía, la forma como se manifiesta dicha participación y la influencia que tiene ésta en la propia gestión municipal	Mecanismos que utiliza el municipio para transparentar su gestión y porcentaje de sesiones de cabildo abiertas a la población		

Fuente: elaboración propia con base en el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM)⁶¹

61. PNUD, "Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local", (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009), p. 147, <http://hdr.undp.org/en/content/capacidades-institucionales-para-el-desarrollo-humano-local>

HERRAMIENTA DE AUTODIAGNÓSTICO EN GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL



Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal

Con base en el marco conceptual y el análisis de los principales índices y literatura relacionada con el Gobierno Abierto a escala municipal, se considera que una Herramienta de Autodiagnóstico debería contener los siguientes componentes:

Tabla 13. Resumen de componentes para la Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal.

Transparencia y Acceso a la Información Pública			
Transparencia reactiva	Transparencia proactiva	Datos Abiertos	Transparencia del Cabildo
Participación Ciudadana			
Atención ciudadana	Capacidad para promover la participación ciudadana	Mecanismos de participación ciudadana	
Rendición de Cuentas			
Informar sobre su proceder	Promoción de la Ética Pública	Responder y Justificar	Responsabilidades y sanciones
Marco de Políticas para el Gobierno Abierto			
Planeación Estratégica	Coordinación horizontal	Cultura de Gobierno Abierto	
Administración Digital	Participación Electrónica	Innovación Abierta	Retos Públicos

Para cada variable se proponen uno o más indicadores que se medirán a través de reactivos en forma de preguntas concretas que serán formuladas de manera binaria. Dependiendo si se puede responder de manera afirmativa o negativa a la pregunta, se asignará un valor (Sí= 1; NO=0) el cual es promediado para cada componente.



Considerando lo anterior, la manera para obtener el resultado del Autodiagnóstico se obtendrá se la siguiente forma:

$$GAM = \frac{(T + P + RC + MP + IP)}{4}$$

Donde:

GAM	Es el resultado del autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal.
T	es el promedio del resultado de de variables en el componente de Transparencia y Acceso a la Información.
P	es el promedio del resultado en Participación Ciudadana.
RC	es el promedio del resultado en Rendición de Cuentas.
MP	es el promedio del resultado en Marco de políticas para el Gobierno Abierto.

Tabla 14. Cálculo de la Herramienta de Autodiagnóstico en GA

Componente	Cálculo del Componente	Nombre de las variables
Resultado del diagnóstico en Gobierno Abierto Municipal	$GAM = \frac{(T + P + RC + MP + IP)}{4}$	T = Transparencia P = Participación Ciudadana RC = Rendición de Cuentas MP = Marco de políticas para el Gobierno Abierto
Transparencia y Rendición de Cuentas	$T = \frac{(Tr + Tp + Da + Tc)}{4}$	TR=Transparencia reactiva. TP=Transparencia proactiva. DA=Datos abiertos TC=Transparencia del Cabildo
Participación Ciudadana	$P = \frac{(Ac + Cap + Mec)}{3}$	AC = Atención ciudadana Cap = Capacidad para promover la participación ciudadana. Mec = Mecanismos de participación ciudadana
Rendición de Cuentas	$RC = \frac{(Ip + Ep + Rj + Rs)}{4}$	IP = Informar de su proceder. EP = Ética Pública RJ = Responder y justificar . RS = Responsabilidades y sanciones
Marco de políticas para el Gobierno Abierto	$MP = \frac{(Pe + Coord + Ca)}{3}$	Pe = Planeación estratégica Coord = Coordinación horizontal Ca = Cultura de Gobierno Abierto
Capacidades para promover la Innovación Pública	$IP = \frac{(Ad + Pe + Ia + Rt)}{4}$	Ad = Administración digital Pe = Participación electrónica Ia = Innovación abierta Rt = Retos públicos

Fuente: elaboración propia.

Componente 1: Transparencia y Acceso a la Información Pública

En el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, la transparencia se entiende como el conjunto de "instrumentos normativos y prácticas de gestión orientados a asegurar la apertura de procesos y la disponibilidad de la información custodiada por las organizaciones gubernamentales. La transparencia es un componente esencial del Gobierno Abierto ya que, a través de ella, se eliminan obstáculos y costos de información para que las personas ciudadanas accedan a información que les permita generar conocimiento público e incidir en las actividades y las decisiones gubernamentales"⁶².

En un esquema de gobierno abierto, la transparencia cobra sentido como criterio básico cuando se desarrollan acciones que le permitan a la ciudadanía conocer sobre la toma de decisiones que se desarrollan en el ámbito público, generando conocimiento útil para controlar al gobierno o para ejercer derechos fundamentales.

La transparencia consiste principalmente en la apertura de datos y de información sobre los procesos gubernamentales para que estos sean comprensibles para las personas; y se cuente con suficientes herramientas públicas para darle seguimiento a la toma de decisiones y controlar el gobierno de manera eficaz.

Un gobierno transparente proporciona información sobre las acciones que está desarrollando, sobre sus planes de actuación y los datos en los que se basa para la toma de decisiones. La transparencia es la herramienta mediante la cual se garantiza el derecho a la información, un aspecto fundamental para que exista rendición de cuentas y un estado de derecho.⁶³

En este sentido, y con base en los índices y el marco conceptual de gobierno abierto, el primer componente de la Herramienta de Autodiagnóstico se orienta a evaluar si:

- 1 Se cuenta con mecanismos y herramientas que permitan a la ciudadanía acceder a información sobre sus acciones y decisiones.
- 2 Si existen portales electrónicos donde se pueda consultar la información de manera accesible y oportuna.
- 3 Si los sujetos obligados publican más información que la que es pública de oficio y de forma focalizada
- 4 Si la información se publica en datos abiertos.
- 5 Con este objetivo, la medición del componente de transparencia contempla las siguientes variables: a) transparencia reactiva, b) transparencia proactiva, c) datos abiertos, d) apertura del órgano de gobierno (Cabildo o Concejo).

62. SNT, «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales», (2016), 1-22 <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

63. César Nicandro Cruz-Rubio, "Hacia el Gobierno Abierto: Una Caja de Herramientas." IPreparado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva (Madrid: OAS, 2014), http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL_Caja_de_Herramientas.pdf

Transparencia reactiva (pasiva). La transparencia reactiva o pasiva se refiere al derecho ciudadano de acceso a la información pública que permite a la ciudadanía conocer el quehacer gubernamental, ejercer el control ciudadano y habilitar la rendición de cuentas. Este tipo de transparencia requiere de normas que garanticen y regulen el derecho de acceso a la información. Un mecanismo para lograr lo anterior es otorgar a la ciudadanía la posibilidad de solicitar cualquier documento en poder del Gobierno que contenga información pública⁶⁴.

Tabla 15. Variable de transparencia reactiva.

Variable	Objetivo	Indicador	Reactivo
Transparencia reactiva	Identificar la capacidad del gobierno local para permitir a la ciudadanía acceder a la información pública municipal.	Reglamento de transparencia	¿El municipio o alcaldía cuenta con un reglamento de transparencia y acceso a la información pública?
		Armonización de la reglamentación	¿El reglamento de transparencia se encuentra armonizado con la normativa nacional y estatal más reciente?
		Instancia responsable de transparencia	¿Existe una instancia responsable de transparencia y acceso a la información pública municipal que dependa directamente de la Presidencia o de la Alcaldía?
		Portal electrónico municipal	¿El municipio o alcaldía dispone de un sitio web oficial en funcionamiento?
		Accesibilidad	¿El sitio web oficial cuenta con un apartado de transparencia?
		Motor de búsqueda	¿El portal web cuenta con un motor de búsqueda?
		Mecanismo de solicitud	¿Se cuenta con un mecanismo electrónico de solicitud de acceso a la información pública o se enlaza con algún sistema estatal o con la plataforma nacional de transparencia?
			¿El municipio cumple totalmente con las obligaciones de transparencia, generales y específicas?

Fuente: elaboración propia.

64. César Nicandro Cruz-Rubio, "Hacia el Gobierno Abierto: Una Caja de Herramientas." [Preparado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva] (Madrid: OAS, 2014), http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL_Caja_de_Herramientas.pdf

Transparencia proactiva. En la transparencia proactiva las instituciones deben poner a disposición permanente de la ciudadanía información relevante sobre antecedentes, estructura orgánica, personas funcionarias públicas y personal contratado, así como la administración de los bienes públicos, el pago de asesorías, consultorías y otros. Esta información debe ser lo más detallada posible⁶⁵.

Para el Sistema Nacional de Transparencia, la transparencia proactiva es el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter de obligatorio por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. También permite la generación de conocimiento público útil y con un objetivo claro enfocado en las necesidades y sectores de la sociedad, y orientado a disminuir las asimetrías de la información, mejorar el acceso a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o personas ciudadanas y detonar la rendición de cuentas efectiva.

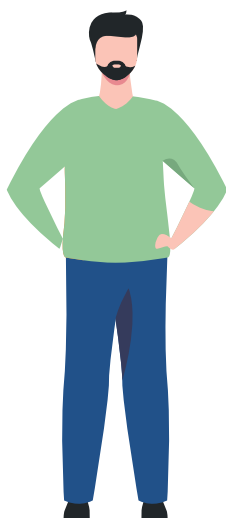
Tabla 16. Variable de transparencia proactiva

Variable	Objetivo	Indicador	Reactivo
Transparencia proactiva	Evalúa el grado en que se ofrece información proactiva.	Disponibilidad	¿Existe un apartado de información proactiva en el portal web municipal?
		Focalizada	¿La información proactiva sugiere un uso en específico o es útil para un grupo de personas en particular?
		Evaluación ciudadana	¿El gobierno local incluye un apartado de transparencia proactiva basado en herramientas de evaluación ciudadana? (P. ej. CIMTRA o IMCO)

Fuente: elaboración propia.

⁶⁵ César Nicandro Cruz-Rubio, "Hacia el Gobierno Abierto: Una Caja de Herramientas." [Preparado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva] (Madrid: OAS, 2014). http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL_Caja_de_Herramientas.pdf

Datos abiertos. Según la Carta Internacional de los Datos Abiertos⁶⁶, los datos abiertos se definen como: "...datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar". Los principios que define la Carta son:



- 1 Abiertos por defecto.
- 2 Oportunos y completos.
- 3 Accesibles y utilizables.
- 4 Comparables e interoperables.
- 5 Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana.
- 6 Para el desarrollo y la innovación incluyente.

Con base en la Métrica de Gobierno Abierto y la revisión de literatura, se propone medir la variable de datos abiertos con los indicadores de 1) presencia, 2) posibilidad de leerlos por máquina (software) o lectura automatizada, 3) licencia abierta y 4) que se encuentren actualizados.

Tabla 17. Variable de datos abiertos en la Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal.

Variable	Objetivo	Indicador	Reactivo
Datos abiertos	Identificar el grado de apertura de datos, y la posibilidad de reutilización de la información pública.	Presencia	¿Se cuenta con un apartado de datos abiertos en el portal web oficial?
		Lectura automatizada	¿Es posible que los datos abiertos puedan ser leídos por una computadora o programa?
		Actualización	¿Los datos abiertos cuentan con una actualización mínima de dos años?

Fuente: elaboración propia.

66. Open Data Charter, <https://opendatacharter.net/principles-es/>

Transparencia del Cabildo o Concejo. El Cabildo es la sesión deliberante del Ayuntamiento (o el Concejo, en el caso de las Alcaldías). En las sesiones de cabildo se deciden la mayoría de los asuntos de trascendencia en el orden municipal. Por lo que es fundamental que se conozca la información relativa a sus sesiones, se facilite la accesibilidad a las personas (atendiendo las medidas sanitarias) y se ofrezca información sobre la temporalidad de las siguientes sesiones, para que la ciudadanía cuente con la posibilidad de participar y conocer sobre lo que se ha decidido en ellas.



Tabla 18. Variable de Transparencia del Cabildo en la Herramienta de Autodiagnóstico en Gobierno Abierto Municipal.

Variable	Objetivo	Indicador	Reactivo
Transparencia del Cabildo	Identificar la capacidad de abrir el principal órgano de gobierno local.	Sesiones de cabildo	¿Se realizan transmisiones en vivo de las sesiones del Cabildo o Concejo?
		Sesiones de comisiones	¿Se realizan transmisiones en vivo de las sesiones de Comisiones del Cabildo o Concejo?
		Accesibilidad	¿El reglamento de cabildo establece la posibilidad de que las personas puedan acudir a presenciar las reuniones de Cabildo?
		Calendario de sesiones	¿Se publica el calendario de sesiones próximas?

Fuente: elaboración propia.



Componente 2. Participación Ciudadana

Como lo mencionamos en el marco conceptual, el Modelo Teórico que adoptó el Sistema Nacional de Transparencia considera la participación ciudadana como un pilar básico del gobierno abierto. Es el elemento que permite a la ciudadanía incidir en la toma de decisiones públicas en aquellos temas que les afectan o más les interesan.

En el Modelo de Gobierno Abierto del SNT, la participación ciudadana se define como el conjunto de "instrumentos, prácticas y dinámicas mediante las cuales las demandas y las necesidades de la ciudadanía y de los grupos sociales pueden ser incorporadas en los procesos de diseño, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas. La participación ciudadana se caracteriza por la construcción e espacios de interlocución que, con diversos grados de profundidad, pueden incrementar la capacidad de incidencia social en la adopción de decisiones colectivas en contextos democráticos".

Sin ser exhaustivos en las diversas formas de analizar este concepto y con base en la revisión de literatura, se considera que el enfoque de la herramienta de autodiagnóstico debe atender los elementos, precisamente institucionales básicos, con los cuales un gobierno local es capaz de desplegar la participación ciudadana.

El componente relacionado con la Participación Ciudadana de la Herramienta de Autodiagnóstico de Gobierno Abierto está orientado a identificar si:

1. Se observan áreas de mejora en los procedimientos de atención ciudadana, y si se ofrece la información básica con la cual una persona puede participar en la gestión pública local.
2. Si se cuenta con las condiciones normativas y orgánicas básicas para promover y habilitar la participación ciudadana.
3. Identificar mecanismos de participación ciudadana y el nivel de incidencia de la participación que estos pueden habilitar.

Para atender estos objetivos, el componente de Participación Ciudadana incorpora las siguientes variables: I) Atención Ciudadana, II) Capacidad para promover la participación ciudadana, III) Mecanismos de participación ciudadana.

Atención ciudadana. Se trata de la acción orientada para atender de manera directa y continua las peticiones, demandas y solicitudes de información relacionadas con trámites, servicios y asesorías a través de distintos canales de comunicación (presencial o telemática)

La atención ciudadana se puede relacionar con los umbrales mínimos de participación, pues implica un primer contacto de la ciudadanía con las instituciones públicas y en el mejor de los casos también otorga información sin la cual no se podría habilitar la participación⁶⁷.

67 Sherry R. Arnstein, «A Ladder of Citizen Participation», Journal of the American Planning Association 85, n.o 1 (2019): 24-34, <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>

Tabla 19. Variable: "Atención ciudadana".

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
Atención ciudadana	Identificar áreas de oportunidad en la atención ciudadana, como primer nivel de participación.	Mecanismo de atención ciudadana	¿El gobierno local cuenta con algún mecanismo de atención ciudadana a peticiones, quejas, denuncias o sugerencias ciudadanas?
		Formalización de la atención ciudadana	¿Existe un procedimiento de atención o de peticiones ciudadanas que ofrezca algún comprobante de recibido y tiempo aproximado de respuesta?
		Evaluación de la atención ciudadana	¿Existe algún mecanismo de evaluación o monitoreo para vigilar el desempeño de mecanismos de atención ciudadana?
		Calendario de actividades	¿Se ofrece un calendario de actividades de participación ciudadana de las que las personas ciudadanas puedan tomar parte?



Capacidad para promover la participación ciudadana. Esta variable se refiere a las condiciones normativas e institucionales básicas para promover la participación ciudadana las cuales identificamos como el contar con un reglamento de participación ciudadana en el que se especifiquen los mecanismos y modalidades de participación ciudadana.

Tabla 20. Variable: "Capacidad para promover la participación"

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
Capacidad para promover la participación ciudadana	Analizar las condiciones normativas y orgánicas del gobierno local para promover y habilitar la participación ciudadana	Reglamento de participación	¿El gobierno local cuenta con algún reglamento de participación ciudadana?
		Armonización de la reglamentación	¿El reglamento de participación está armonizado con la legislación estatal y nacional más reciente en materia de participación ciudadana?
		Instancia promotora de la participación ciudadana	¿El gobierno local tiene asignada una persona o instancia administrativa con atribuciones para promover o coordinar las iniciativas de participación ciudadana?
		Comisión del cabildo	¿Se cuenta con alguna comisión del Ayuntamiento relacionada con la participación ciudadana o el gobierno abierto?
		Apertura del Cabildo	¿El cabildo o concejo contempla algún mecanismo de participación ciudadana en sesiones deliberativas, como el Cabildo Abierto?
		Planeación participativa	¿El Municipio o Alcaldía cuenta con un comité de planeación municipal que incorpore la participación ciudadana?

Fuente: elaboración propia.

Mecanismos de participación ciudadana. La participación ciudadana en la gestión pública es un proceso mediante el cual la ciudadanía, de manera individual o colectivamente, tiene por objetivo incidir en las decisiones públicas; así como en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de las políticas públicas con el objetivo de solucionar los problemas públicos⁶⁸.

Como habíamos comentado más arriba, el conocer las dimensiones en que puede operar la participación es fundamental para determinar el nivel de impacto o incidencia que tiene la ciudadanía sobre la toma de decisiones a escala municipal, así como los diferentes mecanismos que pueden habilitar dicha dimensión.

En este sentido, y con base en el Modelo de Gobierno Abierto del SNT y en el espectro de la participación propuesto por IAP2⁶⁹, la variable de "mecanismos de participación ciudadana" incorpora cuatro niveles de participación: 1) consultar, 2) involucrar, 3) colaborar y 4) empoderar. Proponiendo su medición a través de los siguientes indicadores:

Tabla 21. Variable: "Mecanismos de participación ciudadana".

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
Mecanismos de participación ciudadana	Distinguir niveles de participación de acuerdo con la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas	Mecanismos o procesos de Consulta	¿Se cuenta con mecanismos de consulta para recibir retroalimentación de la ciudadanía sobre políticas o programas del gobierno municipal?
		Deliberación	¿Se cuenta con mecanismos de participación ciudadana en los que se consideren espacios deliberativos? (p. ej. Presupuestos participativos)
		Cocreación de políticas	¿El municipio cuenta con mecanismos de participación ciudadana para el diseño e implementación de políticas públicas sectoriales (P. ej. medio ambiente, educación, agua, salud, etc.)?
		Cocreación reglamentaria	¿El marco normativo del gobierno local reconoce algún mecanismo para que la ciudadanía pueda presentar propuestas de modificación a normas o reglamentos? (P. ej. Iniciativas ciudadanas)
		Evaluación participativa	¿Se llevan a cabo consultas ciudadanas o existen mecanismos de participación en la evaluación de la gestión pública? (p. ej. Consultas, Plebiscitos, Referéndum)

Fuente: elaboración propia.

68. CLAD. «Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública», Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado 2009, n.o 38 (2009): 1-15. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

69. César Nicandro Cruz-Rubio, "Hacia el Gobierno Abierto: Una Caja de Herramientas." [Preparado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva] (Madrid: OAS, 2014), p. 22. http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL_Caja_de_Herramientas.pdf

Componente 3. Rendición de cuentas

Para que un gobierno rinda cuentas, el público debe contar con la información necesaria para conocer qué es lo que hace el gobierno, con base en qué argumentos sostiene su actuar y tener la posibilidad fiscalizar su actuación. Un gobierno abierto debe hacerse responsable por sus políticas y por la prestación de los servicios públicos. La rendición de cuentas no sólo se debe aplicar hacia dentro del propio gobierno, sino que es un proceso a través del cual las personas servidoras públicas y las autoridades deben informar, responder y justificar sus actos, sus decisiones y sus planes de acción al público, sujetándose a sanciones y recompensas según correspondan⁷⁰.

Para el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, la rendición de cuentas es un producto derivado de la implementación constante de ejercicios de gobierno abierto. Sin embargo, algunos otros enfoques enfatizan la necesidad de que la rendición de cuentas esté integrada de manera transversal. Pues como hemos visto en el marco conceptual el fortalecimiento de capacidades no se da de manera espontánea con instalar mecanismos de participación ciudadana, como lo advierte el propio Guillermo Cejudo⁷¹.

En este sentido, el doctor Nicandro Cruz-Rubio identifica que los elementos de rendición de cuentas, al igual que los valores de transparencia y participación asociados al gobierno abierto, también pueden desagregarse en estadios de acuerdo con su grado de desarrollo. Un primer estado básico correspondería con un nivel donde las autoridades informan sobre su proceder. Un segundo nivel implicaría que, además de informar, las personas funcionarias respondan sobre sus actos y justifiquen su toma de decisiones. Mientras que un tercer nivel integraría un sistema transparente y abierto que asigne responsabilidades, estableciendo sanciones en caso de incumplimiento o recompensas, en su caso⁷².

Partiendo de estas consideraciones, en la siguiente tabla se muestran las variables que integran el componente de Rendición de Cuentas de la Herramienta de Autodiagnóstico de Gobierno Abierto Municipal, así como los objetivos e indicadores que se proponen para su medición:

Informar sobre su proceder. El principal mecanismo de rendición de cuentas que podemos identificar en el ámbito municipal con este nivel es, sin duda, el relacionado con la presentación del informe anual de actividades que está mandatado en diversos ordenamientos jurídicos de México. En el orden municipal, por ejemplo, la persona a cargo de la Presidencia Municipal hace entrega del informe anual de actividades ante una sesión solemne de Cabildo que, en la mayoría de las leyes orgánicas, se establece la obligación de que sean públicas y abiertas.

70. César Nicandro Cruz-Rubio, "Hacia el Gobierno Abierto: Una Caja de Herramientas." [Preparado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva] (Madrid: OAS, 2014), p. 21, http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL_Caja_de_Herramientas.pdf

71. Guillermo M Cejudo, «Gobierno Abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?», en Gobierno abierto el valor social de la información pública., ed. Andrés Hoffmann (Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), 2015), 105. <https://archivosjuridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/17.pdf>

72. César Nicandro Cruz-Rubio, "Hacia el Gobierno Abierto: Una Caja de Herramientas." [Preparado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva] (Madrid: OAS, 2014), p. 23, http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL_Caja_de_Herramientas.pdf

Además de integrar este primer mecanismo, con la variable “Informar sobre su proceder” también proponemos identificar el proceso de comunicación y difusión de los resultados hacia la propia ciudadanía, más allá del propio acto protocolario, así como la discusión y análisis del informe en el seno del órgano de gobierno y la congruencia que el Informe pueda guardar con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

Tabla 22. “Variable Informar sobre su proceder”.

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
I. Informar sobre su proceder	Identificar el proceso de información sobre acciones del gobierno, como un primer nivel en la rendición de cuentas.	1.1 Calidad de datos en el Informe	¿Las afirmaciones, logros y avances reportados en el informe de gobierno se sustentan o acompañan de datos abiertos?
		1.2 Proceso de comunicación de resultados	¿Hay un mecanismo de difusión sobre el Informe de gobierno o de resultados de gestión a la ciudadanía, además del acto protocolario o la sesión solemne de entrega del Informe?
		1.3 Discusión y análisis del Informe	¿El Cabildo analiza y discute sobre el contenido del Informe de gobierno que entrega el presidente Municipal?
		1.4 Congruencia y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal	¿El contenido del informe de gobierno guarda congruencia con las prioridades y programas definidos en el Plan Municipal de Desarrollo?
		1.5 Informe abierto.	En el marco del Informe de gobierno ¿se desarrollan mecanismos que incorporen el diálogo, preguntas o retroalimentación directa con la ciudadanía? (p. ej. Glosa Ciudadana)

Fuente: elaboración propia.

Promoción de la ética pública. Además de la información como un piso mínimo para la rendición de cuentas, integramos a la Herramienta de Autodiagnóstico de Gobierno Abierto algunos elementos relacionados con la promoción de la ética pública al interior de los gobiernos locales como un elemento básico para la prevención de la corrupción y el fortalecimiento de la integridad y la rendición de cuentas.⁷³



73. Esta variable se basa en recomendaciones puntuales del Índice Ciudadano de Fortaleza Institucional para la Ética Pública, desarrollado en el marco del Programa de Consolidación para la Ética Pública de ICMA-ML. Disponible en: <https://www.ciudadanosintegridad.org/iciiefp.html>

Tabla 23. Variable: “Promoción de la Ética Pública”.

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
II. Promoción de la Ética Pública	Identificar acciones institucionales básicas para la promoción de la ética pública.	2.1 Código de ética pública	¿En el gobierno local existe un Código de Ética formalmente aprobado que enuncie valores o principios que rigen conducta de personas servidoras públicas?
		2.2 Adhesión al Código de Ética	¿Cada persona servidora pública se adhiere al Código de Ética de manera explícita?
		2.3 Unidad responsable de la promoción de la ética pública	¿Existe una normatividad o disposición administrativa que establezca la creación de una unidad (área, coordinación, departamento o persona) responsable de la promoción del comportamiento ético de las personas servidoras públicas?

Fuente: elaboración propia.

Responder y justificar. Sin la evaluación y el establecimiento de responsabilidades y sanciones, no puede hablarse de una verdadera rendición de cuentas. Esta variable busca identificar las condiciones institucionales para el control, vigilancia y auditoría de la actividad gubernamental entre las que podemos identificar, como condiciones básicas: la existencia de una Contraloría Municipal o un órgano similar; la existencia de un sistema de evaluación del desempeño, y de auditoría, seguimiento y control financiero.

En este nivel de rendición de cuentas también consideramos incluir la participación ciudadana en la rendición de cuentas, mediante mecanismos de contraloría social, tanto en obras públicas como en servicios que presta el gobierno municipal (consejos de vigilancia, testigos sociales, etc.).

Tabla 24. Variable “Responder y justificar”

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
III. Responder y justificar	Analizar capacidades institucionales para el control, vigilancia y auditoría de la actividad gubernamental.	3.1 Contraloría Municipal	¿El municipio cuenta con una contraloría municipal independiente que coordine las acciones de control, evaluación y fiscalización de gasto público y su congruencia con el presupuesto?
		3.2 Programa de Evaluación del Desempeño	¿Existe un programa o mecanismo de evaluación del desempeño en el gobierno local?
		3.3 Mecanismos de contraloría social	¿Se cuenta con mecanismos de contraloría social?
		3.4 Sistema de Auditoría, Seguimiento y Control financiero	¿Existe un sistema de auditoría, seguimiento y control financiero?

Fuente: elaboración propia.

Responsabilidades y sanciones. Para esta variable se considera incluir indicadores relacionados con los sistemas de quejas y denuncias, la existencia de un programa municipal anticorrupción que incluya la participación ciudadana, así como la relación entre denuncias procedentes y procedimientos instaurados.

Tabla 25. Variable: "Responsabilidades y sanciones".

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
IV. Responsabilidades y sanciones	Valorar las condiciones institucionales para implementar mecanismos de quejas y denuncias, programas anticorrupción y su funcionamiento.	4.1 Sistema de quejas y denuncias	¿Existe una normatividad que reglamente algún procedimiento de denuncia o quejas por actos de corrupción que garantice el anonimato de la persona denunciante?
		4.2 Programa Municipal Anticorrupción	¿Se cuenta con un Programa Municipal Anticorrupción aprobado por Cabildo?
		4.3 Alineación con Políticas Anticorrupción	¿El Programa Local Anticorrupción incorpora mecanismos de interacción o alineación con las políticas del Sistema Estatal Anticorrupción o del Sistema Nacional Anticorrupción?
		4.3 Participación ciudadana en el Programa Anticorrupción	¿Se considera la participación de la ciudadanía en el Programa Anticorrupción?
		4.4 Denuncias procedentes y procedimientos instaurados	¿El Programa Anticorrupción cuenta con mecanismos de evaluación para monitorear el avance de sus metas y objetivos?

Fuente: elaboración propia.

Componente 4. Marco de Políticas para la Agenda de Gobierno Abierto

El gobierno abierto puede servir de orientación para implementar reformas que apunten hacia la mejora de la relación entre la ciudadanía y el gobierno.

Las variables agrupadas en el componente Marco de Políticas para el Gobierno Abierto, están inspiradas principalmente en la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto⁷⁴, un documento resultado de una extensa investigación y recopilación de datos y análisis de implementación de políticas de gobierno abierto en diversos países. Para el objetivo de la Herramienta, nos parece relevante incorporar elementos de la Recomendación. Ya que ésta, además de proporcionar propuestas referentes al entorno propicio para desarrollar estrategias de gobierno abierto como un marco legal adecuado, también incorpora elementos relacionados con los marcos de implementación, de comunicación pública y de capacitación del personal.

En el componente de Marco de Políticas para el Gobierno Abierto integramos las variables Planeación Estratégica, Coordinación horizontal y Cultura de Gobierno Abierto. La lógica subyacente de este componente radica en promover, hacia el interior del gobierno local, la adopción del gobierno abierto en los instrumentos de planificación.

Planeación Estratégica para el Gobierno Abierto. De acuerdo con la OCDE⁷⁵, Uno de los principales desafíos en la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto se relaciona con la falta de mecanismos para promover una agenda de gobierno abierto que integre los diversos esfuerzos relacionados con la agenda de apertura.

En este componente integramos la variable de "Planeación Estratégica de Gobierno Abierto", con los indicadores de Plan de Desarrollo Municipal que contemple el Gobierno Abierto, y de "Estrategia de Gobierno Abierto", con el objetivo de promover que no sólo se desarrolle una Estrategia de Gobierno Abierto de manera horizontal e integral que funcione como un mecanismo articulador de la adopción de principios de gobierno abierto en las diferentes áreas del gobierno, sino que esté alineado con el Plan de Desarrollo Municipal.

Una estrategia de gobierno abierto puede ser una herramienta para brindar una visión de apertura para las áreas del gobierno y fomentar la coherencia de políticas de manera integral.



74. OCDE, «Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto», OECD/ LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017, (2014), <http://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>

75. OECD, "Government at a Glance", ed. OECD Publishing (Paris, 2021), <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

Tabla 26. Variable “Planeación Estratégica para el Gobierno Abierto”

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
Planeación Estratégica del Gobierno Abierto	Promover la integración del Gobierno Abierto en los documentos de planeación para el desarrollo municipal.	Plan de Desarrollo Municipal que contemple el Gobierno Abierto.	¿En el Plan Municipal de Desarrollo contempla el gobierno abierto como un eje transversal o estratégico?
		Estrategia de Gobierno Abierto.	¿El municipio desarrolla una estrategia integral como un marco de políticas generales para la adopción de los principios de gobierno abierto en las diferentes áreas, servicios y políticas?
		Alineación estatal	¿La estrategia de gobierno abierto municipal se encuentra vinculada con alguna estrategia o política estatal de gobierno abierto? (P. ej. Se integra al Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto estatal)

Fuente: elaboración propia.

Coordinación horizontal. Otro de los desafíos importantes que identifica la OCDE⁷⁶ para implementar el gobierno abierto es la falta de coordinación entre la institución que lidera la agenda de gobierno abierto y las distintas entidades que la implementan. Con el fin de coordinar estos esfuerzos, puede resultar benéfico que se designe a una persona u oficina como responsable de coordinar las reformas y las iniciativas de gobierno abierto al interior del gobierno local.

Dicha persona o instancia requiere tener una visión holística en la agenda de gobierno abierto para promover los principios de gobierno abierto en toda la institución. Es decir, que no sólo tenga una perspectiva de la transparencia, o de las tecnologías de la información. Una instancia especialista en gobierno abierto puede contribuir a una mayor apertura de procesos institucionales específicos en un gobierno municipal, que van desde presupuestos participativos (transparencia y participación) hasta procesos de contrataciones abiertas (transparencia, innovación y participación en la contratación pública).

En esta variable también incluimos la posibilidad de que el gobierno local cuente con Espacios Multiactor (Espacio de Diálogo Tripartita, Comité Coordinador o Secretariado Técnico, según sea la denominación).



76. OCDE, «Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto», OECD/ LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017, (2014), <http://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>

Tabla 27. Variable “Coordinación horizontal”

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
Coordinación horizontal	Promover una coordinación de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto (horizontal y vertical) en todos los niveles de gobierno para garantizar que estén alineados con una misma estrategia, y contribuyan a ella.	Instancia responsable del Gobierno Abierto	¿Se cuenta con un área o persona responsable de coordinar o supervisar la estrategia o política de gobierno abierto municipal?
		Espacio Multiactor	¿Se cuenta con un espacio multiactor para la coordinación, diseño y seguimiento de la estrategia o plan de gobierno abierto? (Espacio de Diálogo Tripartita Municipal, Secretariado Técnico o Comité Coordinador de Gobierno Abierto).

Fuente: elaboración propia.

Cultura de gobierno abierto. Considerando que uno de los retos para la implementación el gobierno abierto tiene que ver con la poca claridad sobre el alcance del concepto de gobierno abierto, así como la conciencia insuficiente entre personas funcionarias sobre el valor público de las iniciativas de gobierno abierto. Pero también en la misma población, consideramos relevante incluir una variable relacionada con la difusión de la cultura de gobierno abierto.

En este sentido, la variable de cultura de gobierno abierto se propone identificar si se cuenta con un programa de capacitación municipal en gobierno abierto, y si se realiza una comunicación que considere la promoción de las iniciativas de gobierno abierto y los beneficios que puede brindar, para favorecer su aceptación y estimular la participación ciudadana.

Tabla 28. Variable “Cultura de gobierno abierto”

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
Cultura de Gobierno Abierto	Promover la conciencia, conocimiento y habilidades de personas servidoras públicas y ciudadanía interesada en participar con éxito en iniciativas de gobierno abierto.	Comunicación del gobierno abierto	¿El municipio desarrolla una estrategia de comunicación que considere la promoción de las iniciativas de gobierno abierto, así como sus procesos y beneficios, con el objetivo de difundirlo dentro y fuera del gobierno, para favorecer su aceptación y estimular la participación ciudadana?
		Programa de capacitación municipal en gobierno abierto	¿Se realiza capacitación al personal del municipio sobre el valor público de las iniciativas de gobierno abierto?
		Formación de capacidades ciudadanas	¿Las acciones de capacitación en Gobierno Abierto consideran también a las partes interesadas (organizaciones, colectivos, comités vecinales, personas académicas, ciudadanía en general) para que conozcan los alcances del gobierno abierto y se potencie su participación?

Fuente: elaboración propia.

Componente 5. Capacidades de innovación pública

De acuerdo con el Modelo Teórico de Gobierno Abierto del Sistema Nacional Anticorrupción, la innovación es:



“...un modelo de gestión orientado a atender y solucionar problemas públicos, a través de instrumentos, herramientas y tecnologías diferentes a las tradicionalmente utilizadas. Se consideran como elementos básicos de la innovación: la creatividad, la mejora continua de la gestión, la sostenibilidad y la participación de los ciudadanos. (rendición de cuentas diagonal)”⁷⁷.

Como mencionamos en la sección de marco conceptual, el Modelo Teórico del SNT propone que la instrumentación de acciones y compromisos elaborados bajo principios de Gobierno Abierto tienen la capacidad de promover un ambiente de innovación en las instituciones gubernamentales, ya que:

- 1 Los problemas públicos priorizados a través de mecanismos participativos pueden reflejar situaciones problemáticas que no hayan sido resueltas a través de canales tradicionales; y
- 2 Las acciones y compromisos asumidos pueden ser instrumentados a través de herramientas tecnológicas que pueden reducir costos.



⁷⁷ SNT, «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales», (2016), 1-22 <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

En este sentido, consideramos oportuno incluir en los indicadores de esta Herramienta de Autodiagnóstico un conjunto de reactivos relacionados con la innovación, orientados a identificar si el municipio ha implementado medidas para atender problemas o necesidades públicas de manera distinta a como se hacía en años anteriores; si se busca ir más allá de soluciones tecnológicas destacando componentes de innovación social, o si la práctica aborda el tema o problema público con un método que no se había utilizado anteriormente.

De manera preliminar, se proponen los siguientes indicadores relacionados con capacidades para promover la innovación pública: a) administración digital, b) participación electrónica, b) innovación abierta y b) retos públicos.

Tabla 29. Variable "Innovación"

Variable	Objetivo	Indicadores	Reactivo
Innovación	Identificar la oportunidad de vincular los procesos e iniciativas de innovación pública, con la gestión del gobierno abierto.	Administración Digital	¿Se promueve el uso de herramientas de administración electrónica para aumentar la eficacia en servicios y mejorar la transparencia?
		Participación electrónica	¿Se promueve el uso de herramientas digitales para la interacción entre la administración y la ciudadanía para cocrear soluciones a desafíos comunes y de orden público?
		Innovación abierta	Ante un problema o reto de innovación ¿se impulsan iniciativas para convocar talento externo a la administración pública para que coadyuve a construir soluciones (innovación abierta) ?
		Retos públicos	¿Se ha innovado en la manera en la que se involucra la sociedad para resolver retos públicos , por ejemplo, generando espacios de diálogo horizontal con actores representantes de todos los sectores del municipio o facilitando mesas de diálogo con grupos minoritarios para cocrear soluciones sostenibles a desafíos del orden público municipal?

Fuente: elaboración propia.

Recomendaciones de política a partir de cada nivel de evaluación

En la siguiente tabla, presentamos una serie de recomendaciones puntuales que se brindarán del resultado de obtener un resultado bajo, medio o alto en la Herramienta de Autodiagnóstico para cada componente.

Es importante mencionar que los resultados siempre se desagregan por Componente, de tal manera que no sólo se brinde una calificación global toda vez que no se trata de medir la apertura municipal, sino de identificar áreas de oportunidad por campos específicos en materia de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, planeación para el gobierno abierto e innovación pública.

Estas recomendaciones ofrecen una base para identificar acciones que pueden desarrollarse de acuerdo con el nivel de desarrollo en el que se encuentran, considerando un nivel básico, intermedio y avanzado en estrategias de gobierno abierto municipal.

Fueron retomadas de la revisión de literatura y de buenas prácticas y recomendaciones puntuales de la CEPAL⁷⁸, la OCDE, el INAI⁷⁹ y la AGA⁸⁰.

No se trata de acciones exhaustivas o que puedan ser implementadas de manera lineal, sino que pueden desarrollarse de manera paralela, siempre atendiendo las propias características y condiciones del gobierno local del que se trata, así como las prioridades que se hayan fijado.



78. Alejandra Naser, Verona Fideleff, y Joaquín Tognoli. «Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación», (2020). 99. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45896>; Alejandra Naser y Gastón Concha. «El gobierno electrónico en la gestión pública», *Journal of Chemical Information and Modeling* 53 (2013): 1689-99. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7330/S1100145_es.pdf; Alejandra Naser y Álvaro Ramírez Alujas. «Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región» <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665>; Alejandra Naser y Daniela Rosales. «Panorama regional de los datos abiertos. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe», *Gestión pública-ILPES/CEPAL*, (2019), 1-125. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40768-panorama-regional-datos-abiertos-avances-desafios-america-latina-caribe>

79. INAI. «Guía de Cocreación de Compromisos-II: Pluralidad de opiniones para resolver problemas públicos», (2018). https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/01/Cocreacion_Compromisos-II_EspWeb_080119.pdf; INAI. «Guía para Municipios y alcaldías, una propuesta de Gobierno Abierto», s. f., https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2020/11/GUIA_PARA_MUNICIPIOS_DIGITAL_2.pdf

80. OGP. «Estándares de Participación y Cocreación de OGP»; OGP. «Guía de Gobierno Abierto para escépticos», (2014). 57-84. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/SKEPTICS-GUIDE_20180710_ES.pdf; OGP. «OGP Handbook: Rules and Guidance for Participants», (2019). 24. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf

Recomendaciones en Transparencia y Acceso a la Información Pública

Acciones recomendadas nivel bajo (menos de 0.50)

- Desarrollar un reglamento de transparencia y acceso a la información pública que ofrezca claridad en la organización y en los procedimientos internos relacionados con la gestión de archivos, el procesamiento de solicitudes de información pública y la generación de información y datos, y aprobarlo mediante el órgano de gobierno (Cabildo o Concejo).
- Instalar una oficina especializada de Transparencia en la gestión del derecho de acceso a la información pública, de conformidad con las características y requerimientos del marco jurídico respectivo. Se recomienda que la oficina de Transparencia tenga nivel de dirección general o similar, con manual de organización y procedimientos aprobado por el órgano de gobierno.
- Promover capacitación y sensibilización de la importancia de contar con un gobierno transparente en todas sus áreas y procesos, en coordinación con el órgano garante de transparencia.
- Implementar un mecanismo de evaluación del portal web que considere elementos básicos de accesibilidad y experiencia del usuario que faciliten el acceso a la información pública.
- Incorporar prácticas de transparencia en el reglamento del Cabildo para garantizar la publicidad, apertura y transmisión de las sesiones deliberativas del órgano de gobierno (Cabildo o Concejo).

Acciones recomendadas en el intermedio. (menos de 0.75)

- Establecer una política de apertura por diseño, para evitar duplicidades en procedimientos administrativos.
- Desarrollar un programa de monitoreo para evaluar el nivel de cumplimiento en las obligaciones de transparencia, de acuerdo con las verificaciones del órgano garante de transparencia local.
- Desarrollar políticas que garanticen las condiciones institucionales de apertura de datos en formatos abiertos, facilitando la reutilización de la información pública y la transparencia proactiva.
- Generar un micrositio o sección del portal web en el que se puedan acceder de manera proactiva a los videos de las sesiones de Cabildo anteriores, los documentos relacionados, así como a un calendario de las próximas sesiones de Cabildo y comisiones, y los asuntos que se tratarán en ellas.

Acciones recomendadas en el nivel avanzado (Más de 0.75)

- Aprobar una declaración de gobierno abierto al más alto nivel de gobierno.
- Desarrollar una estrategia específica de datos abiertos que sirva de línea base para el desarrollo de evaluaciones, e identificar logros esperados y avances significativos.
- Desarrollar una plataforma de interoperabilidad al interior de la administración pública.
- Consolidar una política de datos abiertos que incluya adopción de formatos abiertos de estándares para metadatos que faciliten la reutilización de la información pública.

Recomendaciones en Participación Ciudadana.

Acciones recomendadas nivel bajo (menos de 0.25)

- Desarrollar marcos institucionales y reglamentarios que permitan establecer mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, los cuales incluyan la incorporación de consultas y propuestas durante el diseño de las políticas, especialmente de los instrumentos de planificación (Plan Municipal de Desarrollo, etc).
- Implementar mecanismos adecuados de atención ciudadana que permitan atender peticiones, quejas, sugerencias ciudadanas, ofreciendo un seguimiento institucional.
- Generar instrumentos de consulta que enriquezcan el proceso de toma de decisiones en los que sean integrados actores clave o partes interesadas sobre las políticas públicas y servicios.
- Desarrollar un sistema de peticiones o atención online, que permita enviar a la ciudadanía opiniones, quejas o sugerencias al gobierno municipal.
- Integrar y publicar un calendario de actividades
- Promover foros de discusión con el fin de consultar a la población sobre determinados asuntos públicos.
- Establecer procesos formales de participación, por medios físicos y como virtuales (participación electrónica) para ofrecer a la ciudadanía de forma estructurada la posibilidad de comentar sobre reglamentos, leyes o políticas.

Acciones recomendadas en el intermedio. (menos de 0.75)

- Brindar materiales de apoyo suficientemente claros para que las personas servidoras públicas involucradas en los procesos de toma de decisiones.
- Asignar una instancia promotora de la participación ciudadana, con personal técnico especializado en procesos participativos.
- Consolidar mecanismos de votaciones online para sistematizar la opinión de personas ciudadanas sobre determinadas políticas o reglamentos del gobierno local.
- Desarrollar una estrategia de gestión del cambio en el nivel central del gobierno para avanzar hacia procesos participativos y proactivos que habiliten niveles más avanzados de participación ciudadana (deliberación, cocreación, empoderamiento).
- Generar una estrategia de participación ciudadana que incorpore en su diseño, implementación y evaluación, la colaboración de actores clave y la discusión y deliberación en el seno del órgano de gobierno (Cabildo o Concejo).

Acciones recomendadas en el nivel avanzado (Más de 0.75)

- Reconocer legalmente el derecho a participar en la gestión pública, habilitando canales con estándares básicos, pero flexibles, para que la ciudadanía pueda incidir de diferentes formas en los procesos de toma de decisión, diseño de servicios y políticas públicas.
- Consolidar un sistema de participación electrónica que ofrezca informes sobre las respuestas recibidas en los procesos y quiénes participaron con comunicaciones escritas o en audiencias públicas, junto con las principales observaciones presentadas, y el razonamiento por escrito explicando cómo los comentarios recibidos se tuvieron en cuenta debiendo estar todo ello disponible en un lugar de fácil acceso para que cualquier persona pueda encontrarlo y consultarlo.
- Desplegar procesos participativos que tengan por objeto colocar la decisión final en manos del público. Todos los comentarios deben ser revisados y las perspectivas presentadas deben incorporarse en la documentación sobre la decisión final. Se recomienda entregar una justificación detallada sobre el porqué y el cómo se han tenido en cuenta las opiniones del público.
- Crear un compromiso relacionado con mejorar la manera en que la ciudadanía puede conocer el proceso de la toma de decisiones y habilitar canales para su participación.

Recomendaciones de Rendición de Cuentas.

Acciones recomendadas nivel bajo (menos de 0.25)

- Incorporar en las estrategias de comunicación política la información sobre logros, avances y metas del Plan de Desarrollo Municipal, acompañado de datos abiertos.
- Diseñar y aprobar en el órgano de gobierno (Cabildo, Concejo) un Código de Ética o conducta que defina normas de comportamiento de las personas servidoras públicas.
- Fortalecer los mecanismos para transparentar de manera proactiva en las declaraciones de intereses, el registro de bienes patrimoniales de altas personas funcionarias públicas, y las declaraciones fiscales.
- Establecer una unidad responsable de la ética pública, con base en normatividad aprobada por el órgano de gobierno.
- Diseñar un sistema de quejas y denuncias de personas servidoras públicas.
- Iniciar un Programa Municipal Anticorrupción, considerando diversos mecanismos de participación ciudadana en su diseño, desarrollo y evaluación.
- Promover la cultura de monitoreo, evaluación y aprendizaje entre las personas funcionarias públicas aumentando su capacidad para llevar a cabo ejercicios regulares, integrando mecanismos de participación ciudadana y la colaboración de actores clave de sociedad civil.
- Consolidar un sistema de evaluación del desempeño que integre indicadores relevantes, medibles y comparables, para identificar resultados e impactos en colaboración con la ciudadanía.

Acciones recomendadas en el intermedio. (menos de 0.75)

- Promover el desarrollo de compromisos de gobierno abierto o ejes estratégicos desarrollados en el marco de un Espacio Multiactor, que puedan fortalecer las capacidades de rendición de cuentas del gobierno municipal integrando mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación.
- Desarrollar un plan de mejoras del proceso de compras y adquisiciones que permita identificar áreas de oportunidad y mejora en la generación de datos abiertos, la transparencia y integridad del proceso.
- Habilitar mecanismos de participación ciudadana para que la ciudadanía tenga la posibilidad de cuestionar la información, acciones y decisiones del gobierno.

- Diseñar mecanismos de prevención a los posibles Conflictos de Intereses en el proceso de toma de decisiones.
- Desarrollar acciones para promover o fortalecer las capacidades de los organismos de supervisión y vigilancia independientes que incorporen mecanismos de participación ciudadana en su integración y toma de decisiones.
- Reconocer legalmente, en el marco de sus atribuciones, el derecho de las personas a vivir en un ambiente libre de corrupción, y la obligación del gobierno de desarrollar las acciones encaminadas para garantizar el derecho y establecer las medidas de reparación del daño adecuadas.

Acciones recomendadas en el nivel avanzado (Más de 0.75)

- Incluir un eje estratégico o un compromiso en el marco de una estrategia de gobierno abierto que contribuya a crear reglamentos, normas o mecanismos para contribuir a que las personas funcionarias respondan y justifiquen sus acciones.
- Desarrollar acciones encaminadas a fortalecer la coordinación de las acciones institucionales en los elementos de prevención, detección y sanción de la corrupción en escala municipal.
- Implementar reformas para fortalecer la independencia y eficacia de los organismos anticorrupción municipales en el marco de sus atribuciones.
- Consolidar los procedimientos y mecanismos de compras públicas bajo los estándares de contrataciones abiertas.

Recomendaciones para fortalecer el Marco de Políticas de Gobierno Abierto.

Acciones recomendadas nivel bajo (menos de 0.50)

- Iniciar con diagnósticos del marco normativo y reglamentario para identificar áreas de oportunidad y mejora que fortalezca las acciones de gobierno abierto de manera integral
- Otorgar un mandato a personas servidoras públicas o áreas de gobierno, así como recursos humanos, financieros y técnicos adecuados.
- Promover la capacitación en materia de gobierno abierto de las personas servidoras públicas en todas las áreas de gobierno, así como hacia la ciudadanía interesada, para garantizar una exitosa implementación y evitar o superar obstáculos relacionados con la resistencia al cambio.

Acciones recomendadas en el intermedio. (más de 0.50)

- Coordinar estrategias e iniciativas de gobierno abierto a través de todos los niveles de gobierno para garantizar que puedan estar alineados con la estrategia marco (Plan de Desarrollo Municipal) y sean relevantes y significativos para la sociedad.
- Implementar reformas administrativas para garantizar que las personas funcionarias públicas y las dependencias cuenten con las atribuciones y la capacitación necesaria para que puedan promover mecanismos de transparencia proactiva, participación ciudadana y rendición de cuentas en sus propios planes y programas.

Bibliografía

Arnstein, Sherry R. «A Ladder of Citizen Participation». *Journal of the American Planning Association* 85, n.o 1 (2019): 24-34. <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>

Cejudo, Guillermo M. «Gobierno Abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?» En *Gobierno abierto el valor social de la información pública.*, ed. Andrés Hoffmann (Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), 2015), 97-137. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/g/4016/17.pdf>

Cejudo, Guillermo M. «Métrica de Gobierno Abierto 2019», (2019). <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informerresultados.pdf>

Cejudo, Guillermo, Cynthia Michel, y Armando Sobrino. *Métrica de Gobierno Abierto 2017*. Editado por Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), (2017). https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=544

Cejudo, Guillermo, Cynthia Michel, Víctor Aguilar y Roberto Zedillo. «Métrica de Gobierno Abierto, Documento Conceptual», (2017). <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/07/Documento-Conceptual-PDF-vf.pdf>

CLAD. «Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública». Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado 2009, n.o 38 (2009): 1-15. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

Congreso de la Ciudad de México. *Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México* (2018). <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/d1cc3c0050032249e76e8982aa755e023116720b.pdf>

Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

Cruz-Rubio, César Nicandro. «¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.o 8 (2015): 37-53. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>

———. *Hacia el Gobierno Abierto: Una Caja de Herramientas*. [Preparado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva]. (Madrid: OAS, 2014). http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL_Caja_de_Herramientas.pdf

Cruz Meléndez, Christian, y Ayesha Zamudio Vázquez. «Municipios Y Gobierno Abierto, Más Allá Del Gobierno Electrónico (Open Government and Municipalities: Beyond E-Government)». *Revista Opera*, 2017, 55-77. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5129>

Gobierno de México. *Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal* (2019). <https://www.gob.mx/asa/acciones-y-programas/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos>

Gobierno de San Luis Potosí. «Guía Práctica del Enlace de la Agenda Desde lo Local». San Luis Potosí: Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios, (2012). http://cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/AGENDA_DESDE_LO_LOCAL.pdf

González Arreola, Alejandro. *Gobierno Abierto*. Editado por Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (Ciudad de México, 2016). <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/CuadernoTransparenciaGobiernoAbierto.pdf>

Hernández, Jose, María Gundur, y Julián Najles. Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa. Secretaría de Asuntos Políticos Departamento para la Gestión Pública Efectiva, (2014). https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEa-Gobierno_Municipal_abierto.pdf

INAFED. «Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM). Cuaderno de Trabajo 2021.», (2021). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/614258/GDM.-Cuaderno_de_trabajo_2021__1_.pdf

———. Programa Agenda Desde lo Local 2012. 7a ed. (Ciudad de México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012). <http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/174/1/images/Agenda Desde lo Local 2012.pdf>

INAI. Guía de Cocreación de Compromisos-II: Pluralidad de opiniones para resolver problemas públicos. Editado por Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Instituto Nacional de Transparencia. (Ciudad de México, 2018). https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/01/Cocreacion_Compromisos-II_EspWeb_080119.pdf

———. Guía para Municipios y alcaldías, una propuesta de Gobierno Abierto, s. f. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2020/11/GUIA_PARA_MUNICIPIOS_DIGITAL_2.pdf

INEGI. «Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015», (2015). http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2015/CNGMD_2015/702825083359.pdf

INFODF. «Gobierno Abierto en México», (2015). <http://www.infodf.org.mx/index.php/nuestro-instituto/directorio/14-transparencia-en-mexico/4501-alianza-para-el-gobierno-abierto.html>

International Association for Public Participation (IAP2), "IAP2 Spectrum of Public Participation", Disponible en https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

Kaufman, Ester. «Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo-». En Gobierno Abierto: el valor social de la información pública., editado por Andrés Hoffmann, 49-73. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), (2015). https://www.chiapasgobiernoabierto.org.mx/material-difusion/publicaciones/valor_social.pdf#page=50

Lathrop, Daniel, y Laurel Ruma. Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice. O'Reilly Media, Inc., (2010). <https://www.oreilly.com/library/view/open-government/9781449381936/>

Naser, Alejandra, Fideleff, Verona y Tognoli, Joaquín. «Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación», (2020), 99. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45896>

Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Editado por Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (Santiago: CEPAL, 2017). LC/PUB. 2017/9-P. p. 53-81. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44746/S1601154_es.pdf?sequence=3

Naser, Alejandra, y Concha, Gastón. «El gobierno electrónico en la gestión pública». Journal of Chemical Information and Modeling 53 (2013): 1689-99. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7330/S1100145_es.pdf

Naser, Alejandra y Ramírez Alujas, Álvaro. «Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región». Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2018), 286 <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665>.

Naser, Alejandra, y Rosales, Daniela. «Panorama regional de los datos abiertos. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe». Gestión pública-ILPES/CEPAL, 2019, 1-125. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40768-panorama-regional-datos-abiertos-avances-desafios-america-latina-caribe>

OCDE. «Recomendación del consejo sobre gobierno abierto», (2017). <http://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>

———. «Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, OECD/ LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017», (2014). <http://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>

OECD. Government at a Glance. Editado por OECD Publishing. (Paris, 2021). <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

OGP. «Estándares de Participación y Cocreación de OGP», (2019). https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/OGP_Participation-Cocreation-Standards20170207_ES.pdf

———. «OGP Handbook: Rules and Guidance for Participants», (2019), 24. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf

———. «¿Cómo puede un gobierno abierto promover la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?», (2015). <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/como-puede-un-gobierno-abierto-promover-la-aplicacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

———. «Guía de Gobierno Abierto para escépticos», (2014), 57-84. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/SKEPTICS-GUIDE_20180710_ES.pdf

PNUD. El Enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos. Una propuesta metodológica centrada en la Gestión por Resultados para el Desarrollo. Editado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Ciudad de México, 2019). https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/el-enfoque-de-la-agenda-2030-en-planes-y-programas-publicos-en-m.html

———. Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Editado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2019). <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>

———. Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2009). <http://hdr.undp.org/en/content/capacidades-institucionales-para-el-desarrollo-humano-local>

Ramírez-Alujas, Álvaro, y Nicolás Dassen. «Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe». Banco Interamericano de Desarrollo, (2014), 72. https://www.academia.edu/9783172/Vientos_de_cambio_EL_avance_de_las_políticas_de_gobierno_abierto_en_América_Latina_y_el_Caribe.

SNT. «Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos», (2016), 1-22. <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>

WJP. Índice de Estado de Derecho 2020. Editado por Rule of Law Index Permissions. Washington, (2020). <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2020-2021/>

ANEXO

Ejemplo práctico de aplicación de la metodología



Anexo 1. Índices de gobierno abierto y componentes analizados.

Índice	Componentes				
INAI (Métrica de Gobierno Abierto)	Transparencia desde el gobierno				
	Acceso a la información	Transparencia reactiva	Transparencia proactiva	Datos Abiertos	
	Transparencia desde la perspectiva ciudadana				
	Información disponible	Información clara	Información completa	Celeridad	
	Mecanismos de participación	Actores involucrados	Funcionamiento del mecanismo	Formato de la participación	Seguimiento de acuerdos
	Participación desde la perspectiva ciudadana				
	Métodos de contacto	Recepción	Activación de un mecanismo	Celeridad	
World Justice Project (Open Government Index)	Disponibilidad de leyes e información gubernamental pública	Derecho a la información	Participación cívica	Mecanismos de queja	
CEPAL (Índice de Gobierno Abierto)* Inédito	Acceso a la información pública				
	Normas de acceso a la información: Derecho a la información				
	Derecho al acceso	Alcance	Solicitud	Sanciones	Medidas promocionales
	Disponibilidad de la información: implementación en portales web				
	Datos Abiertos	Usabilidad	Accesibilidad	Valor de la info	Retroalimentación
	Participación ciudadana: derecho a la participación y planificación participativa				
	Mecanismos de participación y leyes marco de participación ciudadana				
	Participación en la constitución nacional		Participación Ley marco de participación		
	Planificación participativa: en el diseño de planes nacionales.				
	Participación electoral: participación en elecciones presidenciales y parlamentarias.				

Índice	Componentes				
OECD (2021), Survey on Open Government	Esfuerzos para promover las capacidades del gobierno abierto en el sector público.				
	Disponibilidad de guías relacionadas con el gobierno abierto para personas funcionarias				
	Datos abiertos	Participación ciudadana	Transparencia reactiva	Transparencia proactiva	Derechos y libertades cívicas
	Tecnologías digitales para impulsar el gobierno abierto	Derechos digitales	Leyes en gobierno abierto	Rol de sociedad civil en el ámbito público	
	Esfuerzos de guías para personas servidoras públicas en grupos específicos				
	Juventud	Personas con discapacidad	LGBTIQ	Minorías étnicas	Personas mayores
	Mujeres	Personas Refugiadas/ migrantes	Grupos económicamente marginados.		
	Disponibilidad de capacitación para personas servidoras públicas en temas relacionados con gobierno abierto.				
	Acceso a la información	Datos abiertos	Participación ciudadana	Tecnologías digitales	Derechos cívicos
	Derechos digitales	Gobierno Abierto			
	Portales de participación ciudadana				
	Disponibilidad de portales gubernamentales para facilitar la participación ciudadana				
	Portal único de gobierno	Portales específicos de la institución	Muchos portales de gobierno	No existen portales	
	Funciones de los portales de participación ciudadana				
	Informar	Consultar	Facilita doc para enriquecer procesos de consulta	Informa sobre el derecho de las personas participantes	Ofrece retroalimentación
	Implementación de las leyes de acceso a la información				
	Agencia responsable de garantizar, monitorear y promover el DAI				
	Existe un organismo garante	Existe un ombudsman con un mandato en DAI como parte de un amplio abanico de otros tópicos (derechos humanos, discriminación, etc)	El gobierno es quien garantiza el DAI	No se especifica en la ley	
	Iniciativas para mejorar el derecho de acceso a la información, a nivel subnacional.				
	Programas de capacitación para servidoras públicas	Sesiones de información con actores aliados	Guías locales para acceder a la información	Otras	No existen iniciativas a nivel subnacional

Índice	Componentes				
CIMTRA, Herramienta Municipal	Información a la ciudadanía				
	Gastos				
	Comunicación Social	Viáticos de personas funcionarias	Viáticos del Cabildo	Gastos de gestión	Pago de asesorías
	Ejercicio de gasto municipal	Proveedores			
	Gastos				
	Comunicación Social	Viáticos de personas funcionarias	Viáticos del Cabildo	Gastos de gestión	Pago de asesorías
	Ejercicio de gasto municipal	Proveedores			
	Obras públicas				
	Listado de obras por asignación directa	Listado de contratos de obras y servicios	Obras realizadas en los últimos tres años	Obras propuestas del COPLADEMUN	Listado de obras realizadas por Ramo 33
	Bienes y sus usos				
	Inventario de inmuebles arrendados	Muebles que el Ayuntamiento ocupa vía arrendamiento a terceros	Inventario de bienes inmuebles	Inventario de bienes muebles	
	Administración				
	Comité de contraloría	Información sobre programas sociales	Información sobre contratación de personal	Donativos en especie	Programas de subsidio
	Donativos otorgados	Indicadores de evaluación del desempeño	Monto de subejercicios de programas sociales	Ingresos extraordinarios	
	Urbanidad				
	Cambios de uso de suelo	Listado de permisos otorgados para construcción de nuevos fraccionamientos			
	Espacio de Comunicación Gobierno-Sociedad				
	Bloque de Consejos				
	Acta de instalación de Consejos	Convocatoria para ciudadanía	Existe mayoría ciudadana		
	Hay evidencia de actas o minutas de Consejos/Comités	Apertura de sesiones de Consejos/Comités			
	Participación Ciudadana				
	Reglamento de Participación Ciudadana	Organismo ciudadano encargado de controlar obra pública y programas de desarrollo social			

Índice	Componentes				
	Cabildo				
	Información sobre Comisiones del Cabildo	Las sesiones son públicas y abiertas	Hay información suficiente sobre Sesiones de Cabildo	Información sobre integrantes del Cabildo y funcionarios de primer nivel	
	Atención Ciudadana				
	Información suficiente sobre trámites y servicios	Existen mecanismos de atención ciudadana	Existe Módulo de Acceso a la Información pública	El gobierno municipal hace uso del Internet para informar a su población.	
INAFED. Agenda Desde Lo Local	Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno				
	Transparencia				
	1.6.1 Órgano de acceso a la información	1.6.2 Accesibilidad a la información de gestión y de interés público	1.6.3 Publicidad de la información pública.		
	Participación ciudadana				
	1.7.1 Instancia administrativa promotora de la participación ciudadana	1.7.2 Participación en la planeación municipal	1.7.3 Comisiones de Cabildo o Consejos de participación ciudadana	1.7.4 Mecanismos de consulta ciudadana para aplicación de políticas y programas	1.7.5 Consultas para la evaluación de la gestión municipal
	1.7.6 Procedimiento de atención ciudadana	1.7.7 Atención a las demandas ciudadanas	1.8.4 Identificación de organizaciones de sociedad civil	1.8.5 Promoción de la vinculación con instituciones educativas, OSC e iniciativa privada	
	Rendición de cuentas				
	1.4.1 Reglamentación municipal básica.	1.5.3 Sistema de quejas y sanciones en contra de personas servidoras públicas municipales	1.5.4 Mecanismos de control de legalidad	1.6.4 Sistema de auditoría, seguimiento y control financiero.	
	1.6.5 Programa anticorrupción que considere participación ciudadana	1.6.6 Denuncias procedentes y procedimientos instaurados	1.7.8 Órganos y mecanismos de contraloría social		

Índice	Componentes				
INAFED, Agenda Desde Lo Local	Innovación Pública				
	1.9.1 Plan Municipal de Desarrollo	1.9.2 Congruencia entre PMD y programas y presupuesto	1.9.3 Seguimiento al PMD	1.9.4 Eficacia respecto a las metas	1.9.5 Estructura organizacional
	1.9.9 Sistema de Mejora Continua	1.10.2 Procedimiento de selección y contratación de personal	1.10.3 Programa anual de capacitación	1.10.4 Sistema de evaluación del desempeño	1.10.6 Sistem de promoción de personas servidoras públicas
	1.11.1 Equipo de cómputo suficiente	1.11.2 Personal capacitado	1.11.3 Portal electrónico municipal	1.11.4 Procesos tecnificados	1.11.5 Existencia de software
1.11.6 Trámites automatizados	1.11.7 Políticas para uso de Internet				
Guía Consultiva Municipal	Módulo 1. Organización				
	1.9.1 Plan Municipal de Desarrollo	1.9.2 Congruencia entre PMD y programas y presupuesto	1.9.3 Seguimiento al PMD	1.9.4 Eficacia respecto a las metas	1.9.5 Estructura organizacional
	1.9.9 Sistema de Mejora Continua	1.10.2 Procedimiento de selección y contratación de personal	1.10.3 Programa anual de capacitación	1.10.4 Sistema de evaluación del desempeño	1.10.6 Sistem de promoción de personas servidoras públicas
	1.11.1 Equipo de cómputo suficiente	1.11.2 Personal capacitado	1.11.3 Portal electrónico municipal	1.11.4 Procesos tecnificados	1.11.5 Existencia de software
	1.11.6 Trámites automatizados	1.11.7 Políticas para uso de Internet			
	1.2.1 Lineamientos de planeación municipal, d) Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de planeación	1.2.2 Comité o cuerpo colegiado de planeación municipal	1.2.3 Plan Municipal de Desarrollo; d) que sea sostenible	1.3.1 Programa de control interno	1.3.2 Lineamientos para la entrega - recepción de la administración pública municipal
1.3.3 Auditorías realizadas	1.3.4 Tasa de observaciones documentadas en las auditorías internas	1.4.1 Diagnóstico de las necesidades de capacitación	1.4.2 Programa de capacitación para las personas servidoras públicas municipales	1.4.3 Evaluación de la capacitación	

Índice	Componentes				
Guía Consultiva Municipal	Módulo 8. Gobierno Abierto				
	8.1 Transparencia				
	8.1.1 Reglamento municipal de transparencia y acceso a la información pública, que incorpora los elementos:				
	a) Ámbito de validez	b) Fundamentación y motivación	c) Objetivo de la norma	d) Clasificación de información	e) Protección de datos
	f) Conservación de documentos	g) Sanciones administrativas	h) Medios de defensa	i) Normas transitorias	j) Gaceta en que se haya publicado
	8.1.2 Instancia responsable de transparencia y acceso a la información pública				
	a) Organigrama	b) Manual de organización	c) Nombramiento de titular	d) Constancia de capacitación del titular	e) Portal web propio con sección de transparencia
	8.1.2 Instancia responsable de transparencia y acceso a la información pública				
	a) Organigrama	b) Manual de organización	c) Nombramiento de titular	d) Constancia de capacitación del titular	e) Portal web propio con sección de transparencia
	8.1.3 Programa de transparencia y acceso a la información pública				
	a) Objetivos	b) Metas	c) Estrategias y líneas de acción	d) Procedimiento interno	e) Calendario de actividades
	e) Presupuesto asignado		f) Informes del año en curso		
	8.1.4 Eficacia en la atención de solicitudes de acceso a la información				
	Cálculo: (Solicitudes de acceso a la información recurridas ante el órgano garante y falladas en contra del municipio / Total de solicitudes de información presentadas) * 100				
	8.1.5 Cumplimiento de obligaciones de transparencia				
	Cálculo: (Número de obligaciones de transparencia disponibles y actualizadas / total de obligaciones de transparencia establecidas) * 100				
	Tema 8.2 Participación ciudadana				
	8.2.1 Mecanismo para atender las propuestas ciudadanas				
	a) Mecanismo de contacto (área, espacio, instrumento o persona servidora pública para atender propuestas ciudadanas)		b) Procedimiento avalado por la Administración para atender las propuestas ciudadanas		
	8.2.2 Seguimiento y atención de las propuestas ciudadanas				
	a) Esquema para que la propuesta sea considerada por el equipo directivo del municipio		b) Mecanismo o procedimiento para que la propuesta sea considerada en un proceso institucional	c) Informe de resultados	

Índice	Componentes				
	Tema 8.3 Ética Pública				
	8.3.1 Código de ética de personas servidoras públicas municipales (sic)				
	a) Disposiciones generales	b) Principios y valores del servicio público	c) Compromisos con el servicio público	d) Publicado conforme a la legislación estatal.	
	8.3.2 Difusión y capacitación sobre el Código de ética				
	a) Disposiciones generales	b) Principios y valores del servicio público	c) Compromisos con el servicio público	d) Publicado conforme a la legislación estatal.	
PNUD, Índice compuesto de capacidades institucionales municipales	Subíndice de Capacidad Administrativa				
	Temas				
	Profesionalización de la administración pública municipal	Reglamentación municipal	Planeación Municipal	Administración Catastral	Recursos materiales e informáticos
	Indicadores				
	Grado de estudios, empleo anterior y antigüedad en el cargo de titulares de áreas administrativas.	Existencia de reglamentos municipales y su grado de actualización	Existencia de planes de desarrollo municipal, desarrollo urbano, protección civil, y mejoramiento ambiental o protección ecológica	Forma en la que se realiza el cobro de impuesto predial, cuándo y cómo se realiza la actualización del catastro y sus valores.	Suficiencia del material y equipo de oficina, acceso a internet, equipamiento informático y su utilización.
	Subíndice de Capacidad de Rendición de Cuentas				
	Temas				
	Mecanismos e instancias de participación ciudadana	Incidencia ciudadana en la gestión municipal	Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia		
	Indicadores				
	Mecanismos e instancias que utilizan la ciudadanía y el municipio para conocer las necesidades de la población	Aspectos de la gestión municipal donde suele participar más la ciudadanía, forma como se manifiesta dicha participación y la influencia que tiene ésta en la propia gestión municipal		Mecanismos que utiliza el municipio para transparentar su gestión y porcentaje de sesiones de cabildo abiertas a la población.	

www.mx.undp.org

