



MANUAL PARA ADOPTAR EJERCICIOS DE
GOBIERNO ABIERTO
EN EL ÁMBITO MUNICIPAL
Notas de Política

Caja de Herramientas de
Gobierno Abierto Municipal



Este análisis 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 análisis es responsabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Derechos Reservados © 2022

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.

Redactor técnico (2021): Ricardo Corona Real

Versión final: Jaime I. Rodríguez

Diseño editorial: Alexis Bartrina

Ciudad de México, julio de 2022

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

Jaime I. Rodríguez

Especialista en Apertura Institucional y
Desarrollo Sostenible

Ana Mercedes Martínez

Especialista en Participación Ciudadana y
Contraloría Social

Andrés García

Especialista en Rendición de Cuentas y
Ética Pública

Sofía Castillo

Asociada de Proyecto Transparencia,
Integridad y Anticorrupción

Arturo Parra

Especialista en Monitoreo
y Evaluación

Óscar Cárdenas

Coordinador Administrativo del Proyecto

Belén Muñoz

Asistente Técnico y Administrativo

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Blanca Lilia Ibarra Cadena

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

Adrián Alcalá Méndez

Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
y coordinador de la Comisión Permanente de Políticas de
Acceso, Gobierno Abierto y Transparencia

Francisco Javier Acuña Llamas

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

Norma Julieta Del Río Venegas

Comisionada del Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
e integrante de la Comisión Permanente de Políticas de
Acceso, Gobierno Abierto y Transparencia

Josefina Román Vergara

Comisionada del Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos
Personales e integrante de la Comisión Permanente de
Políticas de Acceso, Gobierno Abierto y Transparencia

Ileana Hidalgo Rioja

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

Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI

COLECTIVO CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES

Carlos Aguirre Arias

CIMTRA-Jalisco

Lizbeth Estrada Osorio

CIMTRA-Península de Yucatán

Jaime Netzáhuatl Jiménez

CIMTRA-Querétaro

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

Bruce N. Abrams

Director de la Misión de USAID en México

Jeremy Williammee

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

Monique Murad

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

Jose Luis Gil Marroquin

Titular de Unidad de Transparencia

Georgina Rangel

Especialista en Transparencia

1. Gobierno abierto en municipios y alcaldías

En 2021 México cumplió una década como parte de la Alianza para el Gobierno Abierto. Esta iniciativa internacional se caracteriza por contar con innovadores esquemas de participación de la sociedad civil en asuntos públicos, al amparo de la transparencia, rendición de cuentas e innovación tecnológica y social. La propuesta llegó cuando el país se encontraba en un importante momento de sinergia ciudadana con el quehacer público para detonar la agenda de apertura gubernamental. Comenzó a ser implementada desde el gobierno federal y los demás poderes se han ido adhiriendo a la lógica de apertura, así como los ámbitos estatal y municipal. Este último, se perfila como el mayor reto para la iniciativa de gobierno abierto en México: incidir en 2.469 municipios y 16 alcaldías.

El gobierno abierto en municipios y alcaldías ha motivado diversos esfuerzos para lograr una implementación eficaz. Uno de ellos es la iniciativa multiactor conformada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes (CIMTRA), con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Por medio del proyecto “Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible” se han sumado esfuerzos para consolidar la “Caja de Herramientas de Gobierno Abierto Municipal” para que gobierno y ciudadanía adapten el modelo de gobierno abierto en municipios y alcaldías e incorporen, además, el enfoque de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el fin de combatir la pobreza, la desigualdad y el cambio climático.

Tomando como referencia la “Guía para municipios y alcaldías, una propuesta de gobierno abierto” publicada por el INAI y el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), el presente Manual busca consolidar un marco conceptual, recomendaciones técnicas y mejores prácticas documentadas, accesibles a gobierno y ciudadanía, para asimilar de manera práctica los ejercicios de gobierno abierto con miras a facilitar su implementación en el ámbito municipal.

El amplio universo de municipios y alcaldías mexicanos, a diferencia de lo que sucede en los estamentos federal y estatal, enfrentan retos como la ubicación geográfica, los presupuestos, las condiciones de infraestructura, la lengua, los usos y costumbres, las condiciones de capacitación de las personas servidoras públicas, el aprovechamiento de mecanismos tecnológicos, la participación ciudadana, entre otros más, que como consecuencia definen escenarios diversos para la implementación de un gobierno abierto.

El presente Manual busca consolidar un marco conceptual, recomendaciones técnicas y mejores prácticas documentadas, accesibles a gobierno y ciudadanía, para asimilar de manera práctica los ejercicios de gobierno abierto con miras a facilitar su implementación en el ámbito municipal.



Lograr entonces el aprovechamiento pleno y eficaz, y la implementación de la Guía en esas condiciones requiere el apoyo de herramientas complementarias de tipo operativo que actúen como puente entre el marco de referencia que representa la Guía y las realidades que enfrenta diferenciadamente cada municipio y alcaldía del país. En este contexto, con el objetivo de contribuir a fortalecer las capacidades de los municipios en materia de gobierno abierto se elaboró el presente Manual para adoptar ejercicios de gobierno abierto en el ámbito municipal (Manual).

2. Metodología

La complejidad de realidades que viven municipios y alcaldías mexicanos requiere de mecanismos flexibles que permitan ajustarse a necesidades específicas. Esta categoría de mecanismos ha sido aprovechada en materias como contabilidad gubernamental o transparencia para definir mínimos que sean de factible cumplimiento en ese nivel de gobierno. El pretender implementar una herramienta general en todas esas entidades por igual, sin atender su situación particular, afectará su debida implementación.

Es a partir de lo anterior que se delineó como objetivo principal del presente Manual ser un apoyo para que cualquier municipio o alcaldía tenga acceso al cumplimiento de requisitos mínimos de gobierno abierto; así como de herramientas que sirvan de guía para detectar si están en condiciones de implementarlo o, en su caso, identificar los elementos necesarios para lograrlo y poder ejecutar ejercicios de gobierno abierto en el ámbito municipal.

Para desarrollar el contenido del Manual se diseñó una metodología de nueve pasos para que, sin importar del municipio o alcaldía que se trate, se puedan realizar las actividades mínimas que los conduzcan a implementar con efectividad ejercicios de gobierno abierto. Se trata de los siguientes pasos:

La complejidad de realidades que viven municipios y alcaldías mexicanos requiere de mecanismos flexibles que permitan ajustarse a necesidades específicas.



Metodología de nueve pasos

01 **Análisis de la “Guía para municipios y alcaldías, una propuesta de gobierno abierto”** para ubicar el marco normativo aplicable a gobierno abierto y a cada uno de los principios que lo rigen (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación social y tecnológica). También para acceder a recursos de información conceptual y mejores prácticas vinculadas con la operación de gobierno abierto en municipios y alcaldías.

02 **Elaboración de un mapeo normativo de gobierno abierto** con base en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), por contener el derecho humano de transparencia y acceso a la información, así como lo relativo a las facultades de colaboración de entidades federativas, municipios y órganos garantes.
 - Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, por contener las directrices para los tres órdenes de gobierno y órganos garantes en la operación y colaboración para la implementación de ejercicios de gobierno abierto.
 - Textos publicados desde la Alianza para el Gobierno Abierto en México, por contener información de los retos y oportunidades detectados durante el diseño y la implementación de la iniciativa en los estamentos federal y estatal.
-

03 **Verificación de la compatibilidad del marco jurídico** que rige facultades de municipios y alcaldías, con la iniciativa de Gobierno Abierto y los principios que la rigen, para robustecer la estructura del Manual a partir de acciones y recomendaciones que cuenten con sustento legal.

04 **Análisis de las 32 legislaciones estatales** en materia de transparencia y acceso a la información pública para documentar en qué condiciones se regula el gobierno abierto en todas las entidades y si son compatibles entre ellas.



05 **Búsqueda de precedentes** de ejercicios de gobierno abierto realizados en municipios y alcaldías mexicanas, con base en el esquema tripartita implementado en los estamentos federal y estatal.

En el ámbito nacional, el Estado Mexicano constituyó el Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto con el objetivo de coordinar los procesos de construcción, seguimiento y evaluación de los Planes de Acción Nacionales. Este es un espacio multiactor tripartita integrado por la Secretaría de la Función Pública, el INAI y el Núcleo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (NOSC). En el ámbito estatal, se consolidó la figura de Secretariado Técnico Local (STL); aunque su conformación no sigue una fórmula única, se observa que se integran al menos por tres partes: una persona representante gubernamental, una representante de la sociedad civil local, y una más del organismo garante del estado. En este contexto, el presente Manual propone que los municipios interesados en adoptar ejercicios de gobierno abierto conformen un espacio de diálogo tripartita municipal con una estructura similar a la del Comité Coordinador o los STL. Se sugiere que el título que este espacio de diálogo tripartita reciba quede a consideración de cada municipio y se recomienda que sea integrado por una persona representante del poder ejecutivo del municipio, una persona representante del Organismo Garante local y una persona representante de la sociedad civil local.

06 **Revisión de planes de acción**, así como de literatura en la materia emitida por diversos actores, para identificar elementos mínimos que categóricamente deba atender cualquier municipio o alcaldía para lograr un gobierno abierto.

07 **Integración de una estructura conceptual** mínima sustentada en las diversas fuentes de información consultadas, de lo que debe tener a su alcance cualquier municipio o alcaldía que busque implementar la iniciativa de gobierno abierto. Esto es el contenido del Manual.

08 **Dar formato al contenido del Manual** en un esquema de pregunta y respuesta en lenguaje ciudadano, sin tecnicismos, para que cualquier persona interesada en implementar ejercicios de gobierno abierto en su municipio o alcaldía tenga acceso.

09 **Elaboración de un catálogo de ocho formatos**, anexos al Manual que de igual manera, en un lenguaje sencillo, sirvan de ejemplo para apoyar las principales actividades a desarrollar en la implementación de ejercicios de gobierno abierto en municipios y alcaldías.

3. Diseño del Manual

I. Aspectos generales

- ¿Qué conceptos debo saber para entender mejor el gobierno abierto en mi municipio o alcaldía?
- ¿Es posible implementar ejercicios de gobierno abierto en mi municipio o alcaldía?
- ¿Gobierno abierto es una ley?

II. Participantes

- ¿Quiénes pueden participar en el diseño e implementación de ejercicios de gobierno abierto de mi municipio o alcaldía?
- ¿Cuáles son los requisitos para participar en ejercicios de gobierno abierto de mi municipio o alcaldía?
- ¿Cómo puedo participar en ejercicios de gobierno abierto de mi municipio o alcaldía?
- ¿Qué hace la persona que representa al municipio o alcaldía?
- ¿Qué hace la persona que representa al Organismo Garante local?
- ¿Qué hace la persona que represente al núcleo de sociedad civil?

III. Grupos de trabajo

- ¿Cómo se puede crear un espacio de diálogo tripartita en mi municipio o alcaldía?
- ¿Cómo se puede crear un núcleo de sociedad civil en mi municipio o alcaldía?

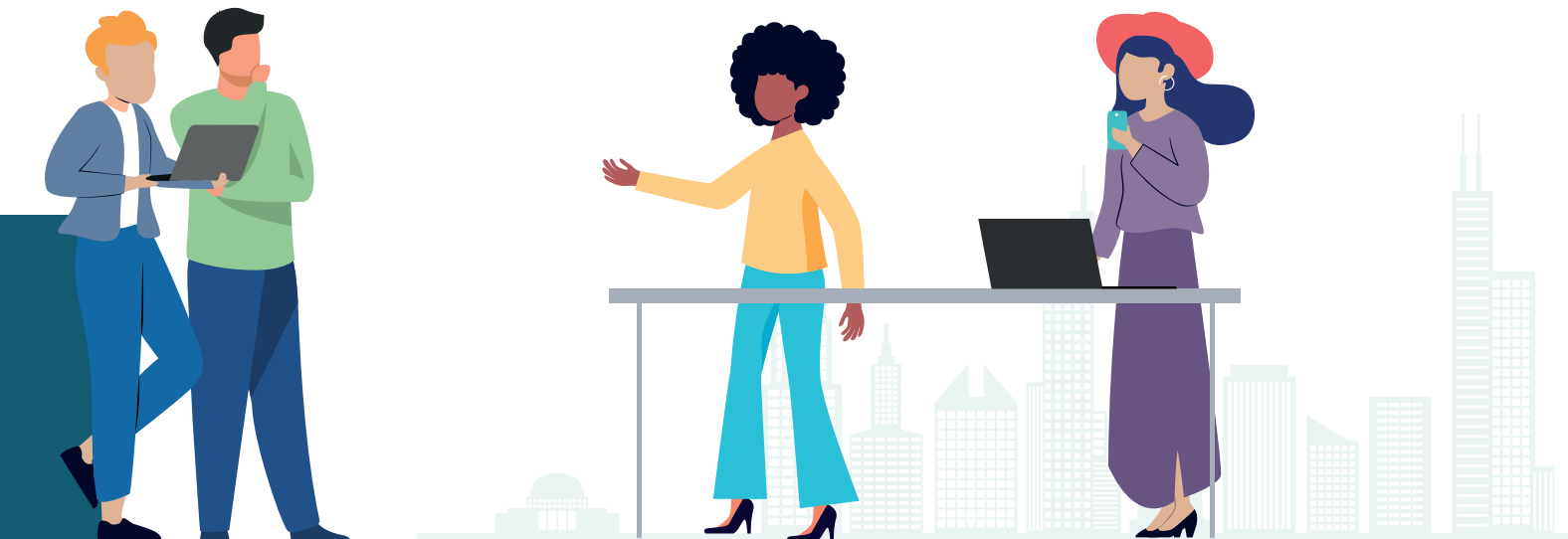


IV. Funcionamiento

- ¿Cuál es el primer paso para comenzar a implementar ejercicios de gobierno abierto en mi municipio o alcaldía?
- ¿Qué sigue después de que ya se tienen las condiciones adecuadas para implementar ejercicios de gobierno abierto en mi municipio o alcaldía?
- ¿Cuál es la función del espacio de diálogo tripartita?
- ¿Cómo se desarrollan las reuniones de trabajo en el espacio de diálogo tripartita en el municipio o alcaldía?
- ¿Cómo se desarrollan las reuniones de trabajo del núcleo de sociedad civil de mi municipio o alcaldía?
- ¿Qué se requiere para elaborar un plan de acción de gobierno abierto en mi municipio o alcaldía?
- ¿Qué pasos se deben seguir para la elaboración de un compromiso de gobierno abierto en mi municipio o alcaldía?

V. Herramientas de apoyo

- ¿Qué mecanismos de participación ciudadana puede aprovechar el núcleo de sociedad civil de mi municipio o alcaldía?
- ¿Existen herramientas de trabajo para implementar gobierno abierto en mi municipio o alcaldía?
- ¿Existe algún ejemplo de gobierno abierto en mi municipio o alcaldía que pueda consultar?



VI. Recomendaciones para el aprovechamiento del Manual

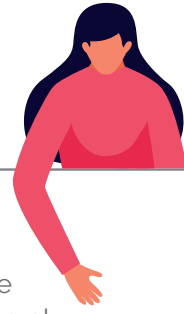
El presente Manual fue diseñado considerando en todo momento que cada municipio y alcaldía enfrenta retos y realidades diversos. Ello justifica la flexibilidad en el formato que ha sido elaborado para que quienes lo tomen como referencia, lo aprovechen ajustándose de la mejor manera posible a la situación específica de su municipio o alcaldía. No obstante, con la finalidad de mejorar el aprovechamiento de esta herramienta, a continuación, se hacen algunas recomendaciones para quienes hagan uso del presente Manual:



01

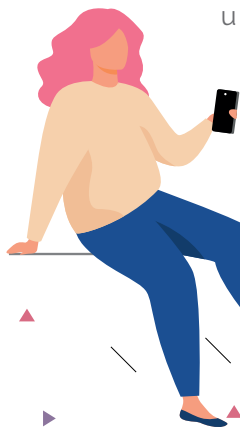
Si el municipio o alcaldía nunca ha realizado ejercicios de gobierno abierto, se recomienda ir directamente al anexo 1 del Manual para tener una primera aproximación de la situación en condiciones preliminares mínimas que debe cumplir la entidad. No tendrá sentido pretender implementar un gobierno abierto cuando, por ejemplo, no se tenga la capacitación, materiales, equipo, instalaciones o las condiciones para estimular la participación ciudadana.





02 En caso de que no se cuente con dichas condiciones preliminares mínimas, la sugerencia es acudir al órgano garante correspondiente para recibir, con apego a la Ley, el apoyo para el cual está facultado para implementar un ejercicio de gobierno abierto. Se sugiere que el municipio o alcaldía que quiera implementar la iniciativa primero debe tener la certeza de lo que carece para hacer más eficiente el uso de sus recursos y el apoyo de otras instancias como los órganos garantes.

03 En caso de que se tengan antecedentes de ejercicios de gobierno abierto en el municipio o alcaldía o bien, que las personas servidoras públicas que participen tengan la experiencia, se sugiere verificar las condiciones de la ciudadanía que participará a partir del anexo 2 del Manual. Con esto se podrá identificar, en su caso, la necesidad del apoyo del municipio, alcaldía u órganos garantes, para realizar las actividades de sensibilización y capacitación ciudadana en materia de gobierno abierto con la finalidad de mejorar la calidad de su participación en el referido esquema horizontal y tripartita en el diseño e implementación de compromisos de gobierno abierto municipales.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Montes Urales 440 Col. Lomas de Chapultepec, Alcaldía Miguel Hidalgo.
C.P.11000, Ciudad de México.

www.undp.org/es/mexico

