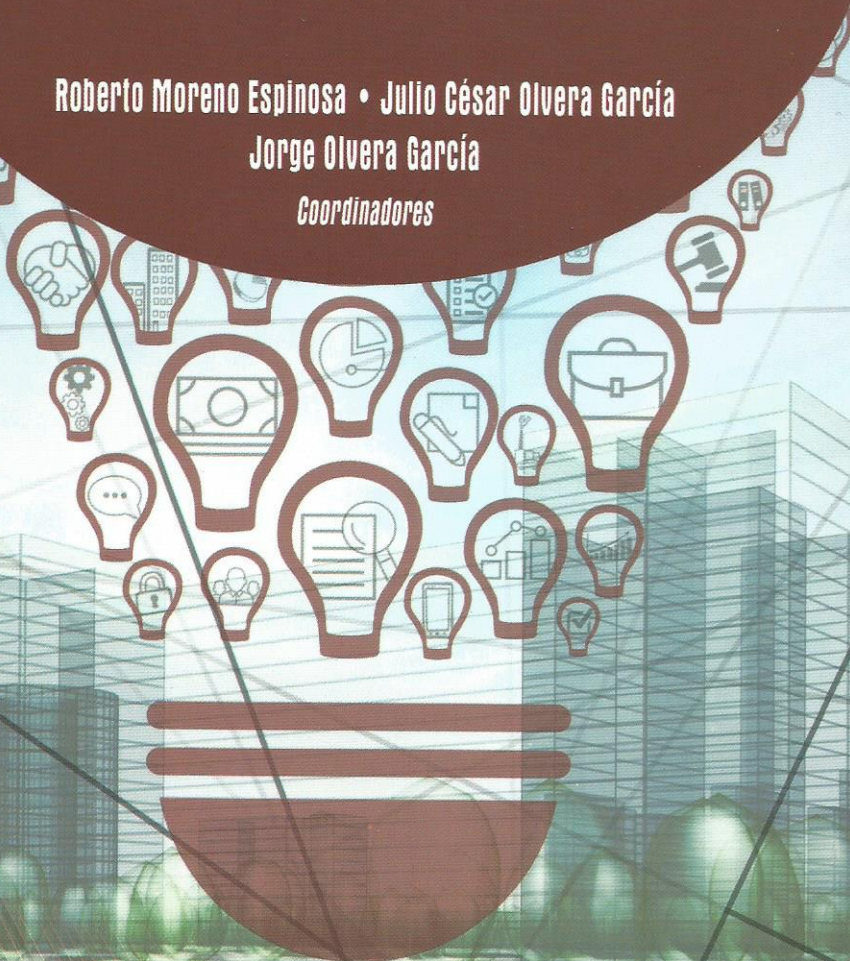


# Innovación, cambio y nuevos retos en el gobierno y la gestión estatal y municipal

Roberto Moreno Espinosa • Julio César Olvera García

Jorge Olvera García

*Coordinadores*



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

352.34

In66

Innovación, cambio y nuevos retos en el gobierno y la gestión estatal y municipal / coordinado por Roberto Moreno Espinosa, Julio César Olvera García y Jorge Olvera García -- 1ª ed. -- México : Universidad Autónoma del Estado de México : Miguel Ángel Porrúa, 2017  
290 p. : 17 x 23 cm. (Políticas públicas)

ISBN 978-607-524-136-4

1. Administración pública -- Evaluación 2. Función pública -- Evaluación 3. Responsabilidad administrativa.

Primera edición, octubre del año 2017

© 2017

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

© 2017

Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-524-136-4

En cumplimiento a la normatividad sobre el acceso abierto de la investigación científica, esta obra se pone a disposición del público en su versión electrónica en el repositorio de la UAEMEX (<http://ri.uaemex.mx>) para su uso en línea con fines académicos y no de lucro, por lo que se prohíbe la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de esta presentación impresa sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amatitla 4, San Ángel, Álvaro Obregón 01000, CDMX



PRESENTACIÓN	
<i>Roberto Moreno Espinosa</i>	
<i>Julio César Olvera García</i>	
<i>Jorge Olvera García</i> .....	5
FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD LOCAL, ESTRATEGIA BÁSICA PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO NACIONAL, VISIÓN PROSPECTIVA	
<i>Roberto Moreno Espinosa</i>	
<i>Jorge Enrique Pérez Lara</i> .....	7
Introducción .....	7
La centralización político-administrativa y el federalismo mexicano .....	8
Algunas acciones desconcentradoras y de descentralización de la vida nacional .....	13
Gobierno y gestión pública estatal en la alternancia política y la recentralización .....	14
El gobierno municipal ante la descentralización y la recentralización .....	16
Consideraciones finales .....	21
Fuentes consultadas .....	22
LA GOBERNANZA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL. GOBIERNO CORPORATIVO Y CONTROL INTERNO	
<i>Gustavo de Jesús Bravo Castillo</i>	
<i>Arturo Ordaz Álvarez</i>	
<i>Lauro Parada Ruiz</i> .....	25
Presentación .....	25
Marco de referencia .....	27
La responsabilidad social (iso 26000) .....	28
Gobernanza .....	30
Gobierno corporativo .....	31
Control .....	32
La gobernanza de las organizaciones públicas: la generación de confianza .....	33



Responsabilidad social y gobernanza.....	33
Gobernanza y gobierno corporativo.....	35
Conclusiones y reflexiones.....	38
Fuentes consultadas.....	39

LOS ESPACIOS GUBERNAMENTALES Y SU ENCUENTRO CON LA GOBERNANZA,  
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

*Elías Sosa Sánchez*

*Mariano Velasco Torres*

<i>Humberto Cantellano Rodríguez</i> .....	41
Introducción.....	41
La administración pública ante la sociedad de la información.....	44
El e-gobierno como innovación.....	47
en las administraciones locales de México.....	47
A manera de conclusiones.....	52
Fuentes consultadas.....	55

LA TRASCENDENCIA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS GESTIONES  
DE GOBIERNO DE SONORA DE 1997-2015

*Ernesto Blanco Gastélum*

*Arturo Ordaz Álvarez*

<i>Ernesto Blanco Gastélum</i> .....	57
<i>Arturo Ordaz Álvarez</i> .....	57
Presentación.....	57
La transformación del aparato gubernamental en las gestiones de 1997-2015.....	58
Modernización de los principales servicios públicos en la administración pública del Gobierno del Estado de Sonora.....	68
La política de modernización administrativa y sus alcances en el periodo 1997-2015.....	76
Conclusión.....	78
Fuentes consultadas.....	79

LA CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA DE LOS ESTADOS DE PUEBLA  
Y TLAXCALA EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN,  
GLOBALIZACIÓN Y CAMBIOS POLÍTICOS EN MÉXICO

*Edmundo Perroni Rocha*

*Mariano Velasco Torres*

<i>José Luis Castro Villalpando</i> .....	81
Introducción.....	81
Hacia la gestión pública efectiva.....	82

Proceso de descentralización y capacidad de gestión de los gobiernos estatales.....	85
Entidades federativas Puebla y Tlaxcala.....	86
Conclusión.....	95
Fuentes consultadas.....	96

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INTEGRACIÓN Y GESTIÓN PRESUPUESTAL:  
EL PRESUPUESTO BASE CERO COMO ESTRATEGIA EFICIENTE Y  
DEMOCRATIZADORA EN EL GOBIERNO ESTATAL DE SONORA

*Lauro Parada Ruiz*

*Arturo Ordaz Álvarez*

*Gustavo de Jesús Bravo Castillo*

<i>Gustavo de Jesús Bravo Castillo</i> .....	99
Presentación.....	99
Proceso de programación-presupuestación en la administración estatal de Sonora.....	100
Entorno nacional.....	102
Indicadores del estado de Sonora.....	103
Generación de empleo.....	104
Trabajadores asegurados por el IMSS.....	104
Tasa de desocupación (desempleo).....	105
Tasa de ocupación en el sector informal.....	105
Información financiera.....	106
Ingresos.....	106
Egresos.....	107
Conclusiones y propuestas.....	108
El Presupuesto Base Cero en México.....	109
Fuentes consultadas.....	114

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA. LEY GENERAL  
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

*Adriana Plasencia Díaz*

<i>Adriana Plasencia Díaz</i> .....	117
Construyendo política pública.....	122
Un breve antecedente histórico.....	125
Desde la perspectiva de la política pública.....	128
La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAI).....	134
La nueva ley general, una fructífera convivencia.....	135
La iniciativa de Ley General en el Legislativo.....	136
La contrapropuesta.....	138
Primera década. Primer corte de caja.....	145



2015. Un nuevo escenario .....	146
El Poder Legislativo. Un reto trascendente.....	147
Reflexiones finales .....	149

LA NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA PARTE DE UNA NUEVA REALIDAD EN MÉXICO

*Karina Rebeca Ramírez González*

*Alejandro A.P. Aguilar Miranda*

*Antonio Inoue Cervantes*

.....	153
Leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública en las entidades federativas y la Federación .....	157
Conclusiones .....	162
Fuentes consultadas .....	163

LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL AVANCE  
HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO.  
CASO: GOBIERNO MUNICIPAL DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

*Leticia Contreras Orozco*

*Delia Gutiérrez Linares*

Introducción .....	165
La innovación en la gestión pública y el uso de las TIC .....	166
El gobierno electrónico (e-gobierno) y el gobierno abierto (GA) hacia un nuevo modelo de gestión pública .....	168
La construcción del GA en el gobierno municipal de Toluca, Estado de México .....	169
Breve diagnóstico .....	171
Reflexiones finales .....	177
Fuentes consultadas .....	178

GOBIERNO ELECTRÓNICO: APLICACIONES (APP) PARA SMARTPHONE  
EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2014-2015

*Óscar Alberto Hernández Martínez*

*Delia Gutiérrez Linares*

Introducción .....	181
Elementos teóricos: gobierno electrónico y tecnologías de la información y la comunicación .....	182
Gobierno abierto .....	183
Gobierno electrónico y GA en México .....	184
Penetración de Internet, telefonía móvil y <i>smartphone</i> en México .....	186

Aplicaciones para <i>smartphone</i> en el Gobierno del Distrito Federal, 2014-2015 .....	189
Conclusiones .....	193
Anexo .....	195
Fuentes consultadas .....	196

VALORACIÓN DEL USUARIO-CIUDADANO DE LAS APLICACIONES MÓVILES (APP)  
IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2012-2014

*Ubaldo Javier Casas Toris*

.....	199
La digitalización de la ciudad .....	199
Los esfuerzos del Gobierno del Distrito Federal hacia la conformación de una ciudad digital .....	200
Las <i>app</i> y el principio de interacción .....	202
Presentación de la <i>app</i> del GDF .....	204
Análisis de los indicadores de desempeño interactivo para las <i>app</i> del Gobierno del Distrito Federal .....	208
Disponibilidad de las aplicaciones .....	210
Conclusiones .....	215
Fuentes consultadas .....	216

UNA VINCULACIÓN NO PERTINENTE ENTRE LOS SECTORES  
DE ACTIVIDAD PRODUCTIVA, LIMITA LAS POSIBILIDADES DE ÉXITO  
EN LOS PROGRAMAS DE INTERÉS COMÚN: EL CASO DEL FOMENTO  
AL EMPLEO, COMO UN PROBLEMA SOCIAL DE MODA SEXENAL

*Carlos Castro Lugo*

*Ernesto Blanco Gastélum*

*Lauro Parada Ruiz*

.....	217
La preminencia del Ejecutivo, en el nuevo contexto de la globalización .....	217
Las propuestas de promoción y fortalecimiento al empleo, desde el Estado mexicano 2007-2018 .....	218
Conclusiones .....	227
Fuentes consultadas .....	229

TENDENCIAS ACTUALES DE LA FORMACIÓN SUPERIOR  
UNIVERSITARIA Y OFICIAL DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS

*Leobardo Ruiz Alanís*

.....	231
La administración pública como ciencia empírica .....	231
La formación en administración pública en época de cambios .....	233



Programas internacionales específicos .....	237
Consideraciones finales .....	245
Fuentes consultadas .....	246
LA EDUCACIÓN PROBLEMATIZADORA COMO FORMADORA DEL ESTUDIANTE EN DERECHO Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
<i>Concepción Estéfana López Ramírez</i> .....	247
Fuentes consultadas .....	265
GESTIÓN DEL AGUA Y COMPLEJIDAD INSTITUCIONAL	
<i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda</i> .....	269
Introducción.....	269
Algunas aproximaciones teóricas .....	270
Planeación democrática y dispersión del poder .....	271
Las instituciones del agua.....	274
El rol municipal .....	274
El rol de los estados.....	275
El rol federal.....	276
Participación social.....	278
Conclusiones .....	280
Fuentes consultadas .....	282

De la obra  
*Innovación, cambio y nuevos retos*  
*en el gobierno y la gestión estatal y municipal,*  
 el proceso editorial se terminó en la Ciudad de México durante el  
 mes de octubre del año 2017. La edición impresa sobre papel de  
 fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos,  
 estuvo al cuidado de la oficina  
 litotipográfica de la  
 casa editora.





---

# La innovación en la gestión pública y el avance hacia la construcción del gobierno abierto. Caso: gobierno municipal de Toluca, Estado de México

Leticia Contreras Orozco\*

Delia Gutiérrez Linares\*\*

## Introducción

En las últimas décadas, con la incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) a diversas áreas de la actividad humana, tienen lugar importantes cambios. Las TIC se han vuelto un instrumento indispensable para desarrollar diversas tareas, han sido tema esencial en el desarrollo e instrumentación del gobierno electrónico, de la modernización administrativa y de la innovación en los gobiernos.

En ese tenor, las TIC pueden generar importantes espacios para la participación de la sociedad en los asuntos públicos y estrechar los vínculos entre gobierno y sociedad que, hoy en día debe ser una prioridad en la agenda de los gobiernos, sin distinción de ideologías políticas y partidistas, y como una de las palancas para detonar el desarrollo social.

Los retos que el siglo XXI impone a los gobiernos son muchos, sobre todo a los gobiernos locales, cuya cercanía con la sociedad implica identificar, entender y dar respuesta oportuna a las diversas necesidades sociales. Así como, generar las oportunidades de participación democrática, construir un gobierno eficiente, transparente y con visión estratégica e innovadora.

El ámbito gubernamental es un espacio en el que es visible el impacto del uso de la tecnología, sobre todo porque la búsqueda de modernización e innovación en la gestión pública ha llevado a proponer la mejora en la prestación de algunos de los servicios públicos, facilitar trámites, reducir costos y generar un nuevo espacio para la participación y comunicación con los ciudadanos, lo que constituye no sólo una gran oportunidad de cercanía entre gobierno y sociedad, sino aún más, puede significar la construcción de un gobierno con mayor apertura, un gobierno abierto.

\* Doctora en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: lcotutor@yahoo.com

\*\* Doctora en Gobierno y Administración Pública. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: delia.guli@gmail.com



Este trabajo expone los avances que el gobierno municipal de Toluca ha logrado a partir de la incorporación de las TIC en la gestión pública, bajo una visión crítica también se exponen sus limitaciones y se presenta una propuesta que consideramos podría contribuir a una mayor apertura del gobierno.

## La innovación en la gestión pública y el uso de las TIC

La innovación es un concepto que puede referirse a diversos aspectos, en el ámbito de las organizaciones gubernamentales el término puede ser aplicado a los cambios que involucran los aspectos técnicos, administrativos, estructurales u organizacionales, por ello, para fines de este trabajo partimos de la perspectiva de Cabrero (1995), quien señala que la innovación puede ser entendida como un proceso detonador de una reconfiguración institucional, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad en la gestión municipal.

Un proceso de innovación en la gestión pública necesariamente se vincula a un proceso de cambio que puede traer como consecuencia nuevas y, tal vez, mejores prácticas.

Mulgan y Albury (citado por Ramírez, 2010: 9) consideran que los procesos de innovación en el sector público obedecen a razones como:

- Responder más eficazmente a los cambios de las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas;
- Contener los costes y aumentar la eficiencia;
- Mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos;
- Aprovechar todo el potencial de las TIC.

En ese sentido, la incorporación de las TIC a los procesos de la gestión pública, puede significar grandes beneficios, pero sobre todo optimizar tiempo y costos, tanto para las administraciones públicas como para los ciudadanos.

Para Miquel Salvador (2002: 1), "la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están jugando un papel importante en los procesos de transformación de los gobiernos y, especialmente en aquellos que tradicionalmente eran lo más cercanos al ciudadano, los gobiernos locales".

Así, las nuevas tecnologías están transformando la forma de llevar la gestión pública porque más allá de ser utilizadas como una forma de expresión, están cobrando importancia como recursos intangibles ante los grandes retos y oportunidades de crecimiento, y están llevando la capacidad de innovación y adaptación a otro nivel.

Lo anterior significa que se rompe con el viejo esquema tradicional de los gobiernos locales de llevar las cosas y solucionar los problemas de manera aislada, ahora se va construyendo un nuevo modelo de gestión a través del uso de las TIC.

Uno de los rasgos más característicos de los gobiernos y las administraciones públicas en estos comienzos del siglo XXI es el de la utilización cada vez más masiva de las nuevas tecnologías de información y comunicación para sus relaciones internas y con las diversas redes de expresión de la ciudadanía existentes, de cara a la legitimación de su poder (Villoria y Ramírez, 2013: 70).

Esto permite que se produzca un amplio rango de cambios conductuales, organizativos, políticos y culturales que se encuentran cada vez con mayor frecuencia en las organizaciones públicas, debido a la innovación a través del uso de las TIC.

Los procesos de innovación que involucran a las TIC en la gestión gubernamental se vinculan estrechamente con el concepto de gobierno electrónico, sin duda, el gobierno electrónico involucra factores tecnológicos, institucionales y humanos, que van encaminados en la medida de lo posible a una mejora constante, una toma de decisiones diferente o un trabajo en red más consolidado.

Para Pando y Fernández (2013: 155), los gobiernos locales ya no se limitan a un reducido núcleo de funciones básicas, son un espacio de proximidad, por lo tanto, un buen gobierno local no es un artículo de lujo, sino un bien de primera necesidad.

Así, el gobierno electrónico es una nueva vía no sólo en los procesos de legitimación que implica el uso del Internet para alcanzar un mejor gobierno, sino aún más, se convierte en el factor fundamental en la construcción de nuevas formas de gobierno, con mayor apertura, comunicación y acercamiento con la sociedad.



## El gobierno electrónico (*e-gobierno*) y el gobierno abierto (GA) hacia un nuevo modelo de gestión pública

El gobierno electrónico o *e-gobierno*, puede ser entendido desde el punto de vista de Miquel Salvador (2002: 1) como “la utilización de las TIC por parte de los gobiernos locales a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas”.

El *e-gobierno* ha transformado las relaciones internas y externas de los gobiernos locales, logra acercar a la administración pública y sus procesos a la ciudadanía y a diversas organizaciones en general mediante la prestación de servicios de calidad, accesibles, seguros, transparentes y oportunos.

Los aspectos interactivos del gobierno electrónico permiten que tanto los ciudadanos como los funcionarios públicos puedan beneficiarse de las ventajas de Internet, como el envío-recepción de información (...); el uso de *e-gobierno* facilita la mejora en la prestación de servicios públicos y la capacidad de respuesta a los ciudadanos. Asimismo, potencialmente puede transformar la eficiencia y transparencia gubernamental, mejorar el nivel de confianza de los ciudadanos e incluir su participación en asuntos políticos (Álvarez e Islas, 2014: 15).

Esto implica que el *e-gobierno* debe apuntar hacia áreas con altas posibilidades para el éxito, así, las comunicaciones serán utilizadas como herramientas aportando a la construcción de gobiernos locales, descentralizados, modernos, eficientes, transparentes, participativos y éticos al servicio de la ciudadanía.

Aspectos como el liderazgo, la gestión del capital humano, el diseño y cambio organizativo, las relaciones interadministrativas e intergubernamentales, la comunicación y el marketing de servicios, así como la transparencia no se pueden ni se deben entender de la misma manera en un entorno en el que las administraciones públicas son usuarias intensivas de tecnologías de información (Criado y Gil-García, 2013: 43).

La interacción entre el gobierno y la sociedad mediante las TIC puede generar condiciones para el GA, porque al modificarse la forma de interacción tanto dentro y fuera de los gobiernos, también se modifica en llevar los procesos administrativos y los servicios.

Para Sandoval (2013), el GA se puede entender a partir de la transparencia, que es tal vez la parte más visible; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); el GA se refiere a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información y la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas (OCDE Policy Brief, 2005).

El GA se debe a tres principios (adicionales al uso de las TIC como valor instrumental):

- Transparencia, acceso a la información y datos abiertos;
- Participación pública y colaboración;
- Rendición de cuentas (OEA, 2015: 19).

Con base en lo anterior, el GA permite desarrollar una gestión pública más eficaz, y transparente ya que la ciudadanía es parte indispensable en las decisiones que se toman en los gobiernos locales. Es una forma más evolucionada de la gestión de los asuntos públicos a partir de una plataforma tecnológica.

Este nuevo modelo de gestión pública permite que disminuya en la medida de lo posible la corrupción y aumente la confianza de los ciudadanos en las instituciones del gobierno, es decir, la transparencia más la participación es igual a la rendición de cuentas efectiva y eficaz, permitiendo cambiar de manera paulatina la cultura de la sociedad y del gobierno.

## La construcción del GA en el gobierno municipal de Toluca, Estado de México

En el gobierno municipal de Toluca se han realizado acciones encaminadas a mejorar la gestión local en busca de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos; asimismo, se ha buscado conjuntar la participación de diversos actores, con la finalidad de crear un sistema que resulte efectivo en la innovación y en la construcción de proyectos que fortalezcan al municipio a largo plazo. Aunado a ello, la incorporación de las TIC a fin de mejorar y modernizar los procesos de gestión pública ha abonado al avance del gobierno electrónico.

Por lo anterior, es necesario identificar la oportunidad que tiene el gobierno municipal, así como sus fortalezas y debilidades para construir una trayectoria firme hacia el GA, considerando los avances logrados con la aplicación de las TIC.



El estudio de los gobiernos municipales es fundamental dada la cercanía con los ciudadanos y sobre todo porque el gobierno federal mexicano ha dado los primeros pasos para la construcción del GA como se señala a continuación.

En el año 2011 fue creada la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, por su nombre en inglés) que es una iniciativa multilateral en la que participaron ocho países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) que suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto (Quintanilla y Gil-García, 2014: 92).

En el marco de la Alianza, y a partir de la Declaración firmada, los gobiernos asumen compromisos específicos al incrementar la disponibilidad de información y apoyar la participación de la ciudadanía, es un compromiso de los gobiernos para impulsar la cultura de GA que se sustenta en un plan de acción que establece de manera puntual los retos y los compromisos.

En México, el plan de acción para el GA se ha vinculado estrechamente a los avances en gobierno electrónico, ya que la incorporación de los vínculos a redes sociales en las páginas web gubernamentales ha abierto la posibilidad de mayor interacción entre gobierno y sociedad.

En octubre de 2014, México asume la presidencia del Comité Directivo de la Alianza por un año, el principal reto planteado era asegurar una participación de la ciudadanía en la construcción de los compromisos nacionales.

El plan de acción que se establece en México comprende líneas de acción bajo cinco objetivos centrales que son:

- Gobierno centrado en la ciudadanía.
- Presupuesto abierto y participativo.
- Datos abiertos para el desarrollo.
- Empoderamiento y participación ciudadana.
- Gobernanza de recursos naturales (Gobierno de la República, 2013).

Para el cumplimiento de cada uno de los objetivos, las acciones contemplan la construcción de plataformas, bases de datos y en general sistemas digitales.

Para el caso del gobierno municipal elegido, se pretende que a partir de la utilización de las TIC y de la página web con que ya se cuenta se propongan acciones específicas para mejorar en primer término en cada uno de los pilares del GA: participación/colaboración de la ciudadanía (que participe o colabore en la resolución de problemas, aporte o comparta ideas que sirvan para mejorar los servicios), transparencia y rendición de cuentas.

Considerando que el gobierno municipal de Toluca cuenta con una página web, la estrategia planteada busca la construcción del GA a partir de mejorar las condiciones en las que opera en la actualidad, a fin de que este gobierno pueda lograr mayor acercamiento y apertura con la ciudadanía, de esta manera la idea de GA debe permear en este ámbito gubernamental.

La estrategia que se propone para la construcción del GA en el gobierno local elegido contempla los siguientes pasos:

1. Análisis del contenido de la página web para identificar su vinculación con los pilares del GA.
2. Elaboración de un diagnóstico.
3. Con base en la elaboración del diagnóstico se diseña una propuesta sobre lo que debe contener o mejorarse en la página web.
4. Se definirán las herramientas que deban incluirse para lograr la construcción del modelo de GA, así como la forma en que deben operar.
5. Determinar los resultados que se busca obtener.

### Breve diagnóstico

Actualmente, el sitio web del gobierno municipal de Toluca cuenta con información que permite identificar la presencia de uno de los pilares de GA, la *transparencia*.

Por el tipo de información que contiene, se encuadra en la transparencia reactiva, activa y focalizada, es decir, el sitio web contiene el rubro de transparencia porque debe cumplir con lo establecido en la ley, asimismo, contiene datos sobre la estructura orgánica, nombres y cargos de los funcionarios públicos, también existen vínculos con los portales de transparencia estatal y federal. Adicionalmente, existe información concreta (focalizada) sobre trámites y servicios y la forma de cómo llevarlos a cabo.

Sin embargo, uno de los aspectos en materia de transparencia que aún queda fuera es la posibilidad de contar con portales de *open data* o *apps*, con relación a estas últimas, ya existen algunas experiencias de su utilización en los gobiernos.

Por lo que corresponde a la *rendición de cuentas*, el gobierno municipal implementó a través de la página web, la transmisión de las sesiones de cabildo en vivo en el periodo 2012-2015, lo que contribuye a este pilar del GA, pero es necesario apuntar que la transmisión no fue sistemática, es decir,



no se concretó para todas y cada una de las sesiones, y adicionalmente había fallas de transmisión.

La página web contiene también disposiciones jurídicas, el bando de policía y buen gobierno, el plan de desarrollo municipal, así como los informes de actividades del periodo gubernamental, esto permite a la ciudadanía interesada conocer el estado que guarda la administración.

Uno de los rubros que en materia de rendición de cuentas no se ha contemplado es la publicación de los presupuestos, información que en otros casos de gobiernos municipales se ha puesto a disposición de la sociedad a través de la página web.

La *participación*, parte fundamental del GA es uno de los aspectos que ha quedado rezagado en el caso elegido, se han contemplado las redes sociales más populares para mantener contacto con la ciudadanía, sin embargo, para construir un GA esta parte es fundamental. Las redes sociales pueden ser un canal de expresión, de denuncia, de acercamiento, sin embargo, sólo se utilizan para dar información sobre eventos culturales, algunas recomendaciones sobre no tirar basura, cómo circular en las calles, el tráfico, el clima, etcétera. Pero no se utilizan para dar respuestas a los ciudadanos que llegan a hacer alguna consulta, pregunta o reclamo.

Tal vez, no sean la mejor vía, pero tampoco hay otras opciones, por ello es indispensable generar las condiciones para la participación ciudadana.

Hay algunos hechos que evidencian cierto interés por buscar la participación o colaboración en los asuntos públicos, un ejemplo de esto es la Agencia de Innovación creada en junio de 2013, que propone integrar el conocimiento y las ideas de mejora gubernamental en conjunto con la academia, el sector productivo y la sociedad a fin de lograr mayor bienestar; de esa manera, la conjunción de diversos recursos y actores puede generar el desarrollo productivo, económico y social del municipio (Toluca, 2013).

Un aspecto sobresaliente es que mediante esta agencia, la sociedad encuentra un nuevo canal de participación en las decisiones, al menos en la formalidad: sin embargo, al intentar dar seguimiento a sus actividades y logros no se cuenta con información, al parecer sólo fue un intento.

Por otro lado y con base en los resultados preliminares de la aplicación de una encuesta parte de una investigación académica recién concluida,<sup>2</sup> se ha obtenido que la población encuestada en Toluca sólo un 7 por ciento

<sup>2</sup>La investigación estuvo a cargo de los integrantes del Cuerpo Académico *Estado, gestión y TIC en las sociedades del siglo XXI* de la UAEM, tiene como objetivo conocer los avances en materia de gobierno electrónico en cinco municipios de la zona conurbada a la ciudad de Toluca e identificar si se han sentado las bases para encaminarse a un modelo de gobierno abierto, este proyecto finalizó

considera que la página web contiene información pública relevante y sólo el 23 por ciento considera que se transparentan las acciones de gobierno.

Respecto a la relación sociedad y gobierno, de acuerdo con los resultados obtenidos, sólo 20 por ciento de los encuestados considera que el portal del gobierno municipal propicia la interacción entre autoridades y ciudadanos a través de correo electrónico, chat, quejas y Twitter, y 80 por ciento no lo percibe de esa manera.

Con base en lo anterior, se considera que la estrategia propuesta puede generar mayores posibilidades de alcanzar un esquema de GA en el gobierno municipal de Toluca.

Las herramientas que se propone incorporar pueden ser implementadas de forma simultánea o no, según se valore, pero sobre todo se sugiere la realización de pruebas piloto.

En las siguientes tablas se presenta de forma resumida la propuesta de cada una de las herramientas que se consideran factibles de incorporar a una estrategia de construcción del GA para el gobierno municipal de Toluca.

Tabla 1  
OPEN DATA

Herramienta que se propone incorporar	Justificación/forma de operación	Actores que intervienen para su implementación	Resultados esperados
Open data	<p><i>Paso 1. Definir</i> Ampliar las oportunidades de participación social en las decisiones gubernamentales.</p> <p><i>Paso 2. Analizar</i> El beneficio hacia los ciudadanos es el eje de la acción, al incrementar la transparencia poniendo al alcance datos públicos que pueden ser utilizados sin restricciones.</p> <p><i>Paso 3. Implicar</i> Debe implicarse a tomadores de decisiones, responsables del área técnica, universidades o colegios de profesionistas, ciudadanía. Abrir chats, foros, consultas.</p>	<p>Presidente municipal, deberá someter a consideración del Cabildo la iniciativa para operar esta herramienta.</p> <p>Una vez aprobada, deberán intervenir el Responsable de la Unidad de Informática, Responsable del diseño y operación de la página web.</p>	Innovar y abrir paso a la transparencia colaborativa.

en el mes de agosto del presente año, por lo que los datos de la encuesta mencionados son inéditos, y serán publicados una vez aprobados los informes correspondientes.



Tabla 1 (Continuación)

Herramienta que se propone incorporar	Justificación/forma de operación	Actores que intervienen para su implementación	Resultados esperados
	<p><b>Paso 4. Evaluar</b> A través de indicadores que midan número de participantes, algún dato sobre su perfil y considerar las ideas más representativas encaminadas a mejorar servicios.</p> <p><b>Paso 5. Rediseño</b> Rediseñar la página web y abrir los canales de comunicación para poder considerar las opiniones ciudadanas.</p>	<p>Presidente municipal, deberá someter a consideración del Cabildo la iniciativa para operar esta herramienta.</p> <p>Una vez aprobada, deberán intervenir el Responsable de la Unidad de Informática, Responsable del diseño y operación de la página web.</p>	Innovar y abrir paso a la transparencia colaborativa.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2  
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Herramienta que se propone incorporar	Justificación/forma de operación	Actores que intervienen para su implementación	Resultados esperados
Presupuestos participativos	<p>Es una estrategia de empoderamiento que se sugiere, a fin de cambiar la forma en que se toman las decisiones e integran los presupuestos actualmente.</p> <p>El Cabildo deberá definir el tipo de presupuesto participativo que se adecue a las condiciones de su contexto.</p>	Presidente municipal, Cabildo y responsable del área financiera.	Elaboración de un presupuesto con base en las prioridades sociales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3  
FOROS ABIERTOS

Herramienta que se propone incorporar	Justificación/forma de operación	Actores que intervienen para su implementación	Resultados esperados
Foros abiertos	<p>Se ha detectado en la Ciudad de Toluca que no existen los espacios de consulta a la ciudadanía, por ello, el establecimiento de foros abiertos puede ser una herramienta a instrumentarse a través de la página web, es decir, pueden instrumentarse foros virtuales.</p> <p>Para su puesta en práctica se requiere de una campaña de difusión.</p> <p>Lo anterior permitirá que muchas de las decisiones tomadas sean legítimas y que correspondan a demandas o necesidades reales de la población.</p>	Presidente municipal, tomador de la decisión. Responsable de la Unidad de Informática, Responsable del diseño y operación de la página web. Responsable de la unidad de innovación.	Conocer directamente de la ciudadanía opiniones y propuestas de solución a ciertos problemas que se comparten.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4  
PLATAFORMAS CÍVICAS

Herramienta que se propone incorporar	Justificación/forma de operación	Actores que intervienen para su implementación	Resultados esperados
Plataformas cívicas	La participación de las organizaciones sociales es un recurso importante cuando se trata de buscar soluciones a problemáticas específicas, por ello se propone que la adopción y operación de esta herramienta pueda dar cauce a la participación de quienes están interesados en colaborar de forma organizada.	Presidente municipal, tomador de la decisión. Responsable de la Unidad de Informática, Responsable del diseño y operación de la página web. Responsable de la unidad de innovación.	Participación de la sociedad organizada.

Fuente: Elaboración propia.



Tabla 5  
INNOVACIÓN ABIERTA

Herramienta que se propone incorporar	Justificación/forma de operación	Actores que intervienen para su implementación	Resultados esperados
Innovación abierta	A partir de la experiencia de la creación de la Agencia de Innovación sin grandes resultados hasta el momento, se considera que se debe mantener al menos el interés por innovar a fin de mejorar la gestión.	Presidente municipal, tomador de la decisión. Responsable de la Unidad de Informática, Responsable del diseño y operación de la página web. Responsable de la unidad de innovación.	La participación y colaboración de los ciudadanos interesados en proponer mejoras a los servicios.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6  
CIVIC APPS

Herramienta que se propone incorporar	Justificación/forma de operación	Actores que intervienen para su implementación	Resultados esperados
Civic apps	En esta era del uso de la tecnología, el recurrir a las apps puede significar mejoras en la prestación de los servicios, considerando además la numerosa utilización de los dispositivos móviles. De esta manera puede proporcionarse información oportuna a los ciudadanos pero también recibirla.	Presidente municipal, tomador de la decisión. Cabildo. Áreas de responsabilidad vinculadas al servicio al cual se vincula la app. Responsable de la Unidad de Informática.	Mantener un contacto más cercano y permanente con la ciudadanía y aún más con las generaciones de jóvenes que están más familiarizados con el uso de las apps. Contar con una ciudadanía más activa y participativa.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7  
ENCUESTAS Y SONDEOS

Herramienta que se propone incorporar	Justificación/forma de operación	Actores que intervienen para su implementación	Resultados esperados
Encuestas y sondeos	Ya se cuenta con una página web que contiene información sobre la gestión gubernamental, la posibilidad de incorporar esta herramienta requiere de adecuaciones técnicas. Se debe considerar que las encuestas y sondeos permiten conocer la opinión y el sentir de la ciudadanía.	Presidente municipal. Responsable de la Unidad de Informática, Responsable del diseño y operación de la página web. Responsable de la unidad administrativa vinculada a la razón de la encuesta o sondeo.	Tomar decisiones oportunas. Solucionar problemas que no se encuentran en la agenda. Mejorar servicios.

Fuente: Elaboración propia.

Las herramientas propuestas se han elegido debido a que se considera indispensable abrir espacios para la participación de la ciudadanía, ya que como se ha mencionado anteriormente, de los pilares del GA, es en el que menos se ha avanzado.

Así, se consideraron las opciones más viables de implementar, tomando en cuenta que ya se tiene una página web, la cual es el punto de partida para poner en práctica cada una de las herramientas; ya que de implementarse, se requiere de personal especializado con el que ya cuenta el gobierno municipal en su área de informática, para diseñar la forma en que pueden operar dichas herramientas.

También es importante señalar que no necesariamente deben implementarse todas al mismo tiempo, puede seleccionarse de esta propuesta aquellas que sean más convenientes en términos de recursos financieros y de posibilidades técnicas.

Adicionalmente, es necesario considerar que en el caso de las encuestas y los sondeos, también puede contemplarse la posibilidad de recurrir a una consultoría especializada, aunque ello generaría una mayor erogación de recursos.

## Reflexiones finales

Los gobiernos locales enfrentan grandes retos, hacerles frente requiere de una gran voluntad política, sin embargo, la efectividad de un gobierno, no



sólo les corresponde a las autoridades, sino también es parte de la responsabilidad de la sociedad.

En esta época en donde la comunicación puede ser inmediata a través del uso de la tecnología, la posibilidad de vinculación entre gobierno y sociedad debe ser mayor.

Sin embargo, a pesar de que se han dado pasos importantes en materia de gobierno electrónico y formalmente el gobierno federal mexicano se ha comprometido a llevar a cabo un nuevo paradigma de gobierno al ser parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, los resultados comprometidos para este 2015 aún no se han cristalizado.

En medio de una "tradición" política administrativa, en donde la apertura de las acciones de gobierno hacia los ciudadanos ha sido restringida, es muy difícil ir más allá de la formalización institucional, es decir, pueden existir normas e instituciones garantes de la transparencia, pero a pesar de ello, las prácticas gubernamentales pueden seguir en la opacidad.

Es deseable impulsar un cambio y generar condiciones en las cuales la sociedad no quede al margen, sino sea partícipe de las transformaciones. En ese sentido, las estructuras jerárquicas de los gobiernos, aun cuando seguirán existiendo deben contemplar nuevas dimensiones de actuación.

El uso de las TIC bajo la lógica del GA permitirá generar mayor confianza de la sociedad en sus gobiernos.

## Fuentes consultadas

- ÁLVAREZ, J. e Islas, J. (2014). "Gobierno electrónico en México: ¿límite o realidad? Descripción, análisis y evaluación del gobierno digital en México". [En línea]. Disponible en: <http://www.alicecomunicacionpolitica.com/files/ponencias/4375236c0564371379319894-ponencia-1.pdf> [Consultado el 16 de octubre de 2014].
- CABRERO, E. (1995). *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE-Porrúa, México.
- CETINA, R., Correidora, L. y Gutiérrez, F. (2015). *Media and Journalists in the Age of Open Government and Transparency*, Universidad Complutense de Madrid.
- CRiado, I. y Gil-García, R. (2013). "Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina", Volumen temático, gobierno electrónico. [En línea]. Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem\\_Gobierno\\_Electronico/Criado&GilGarcia\\_2013\\_esp.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem_Gobierno_Electronico/Criado&GilGarcia_2013_esp.pdf) [Consultado el 5 de mayo de 2015].
- Gobierno de la República (2013). *Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de Acción 2013-2015*.

- OEI (2015). *Panorama global del Gobierno Abierto y perspectiva regional*. Material Módulo 2 del curso virtual Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas. Departamento para la gestión pública efectiva.
- OCDE Policy Brief (2005). *Public Sector Modernization: Open Government*, OECD Observer.
- PANDO, D. y Fernández, A. (2013). *El gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones*, Buenos Aires, Argentina, CIPPEC.
- QUINTANILLA, G. y Gil-García, R. (2014). "El Gobierno Abierto en México", en Ruiz, Morales y Contreras (coords.), *Perspectivas del Gobierno Electrónico local en México*, UAEM, IAPAS, IAPEM, México.
- RAMÍREZ, A. (2010). "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno abierto): Una vieja nueva idea", *Revista Buen Gobierno*, núm. 9, julio-diciembre, México.
- SALVADOR, M. (2002). *Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Toluca Gobierno Municipal (2013). *Acuerdos de Sesión de Cabildo*, Toluca, México.
- VILLORA, M. y Ramírez, A. (2013). "Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política", *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen temático, CIDE, México.

## Páginas web

- [www.toluca.gob.mx](http://www.toluca.gob.mx)  
<http://www.presupuestosparticipativos.com/>