

El uso de datos para la gestión de riesgos de corrupción

Los casos de Saltillo y Torreón





Este estudio 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 estudio es responsabilidad del Clúster de Energía Coahuila, A.C. 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 PNUD en México y con el apoyo técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, no refleja necesariamente sus opiniones institucionales.

Contenido

	Introducción	4
	Metodología	7
	Análisis del contexto	10
	Marco jurídico y normativo	11
	Alineación a prioridades gubernamentales	13
	Identificación de riesgos de corrupción	15
	Análisis de información estadística	16
	Riesgos de corrupción	23
	Diagnóstico de los conjuntos de datos	34
	Definición y principios de los datos abiertos	35
	Observación directa. Encuesta a personas funcionarias	36
	Evaluación de la calidad de los datos	37
	Apertura de conjuntos de datos	41
	Buenas prácticas	42
	Recomendaciones	46
	Bibliografía	51
	Anexos	53
	Anexo 1. Cuestionario sobre riesgos de corrupción y datos abiertos	54
	Anexo 2. Guía para la publicación de los conjuntos de datos abiertos del gobierno municipal	59

Introducción

Introducción

En agosto de 2020, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**) en México emitió una segunda Convocatoria de Corresponsabilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil con las Políticas Estatales Anticorrupción y la Política Nacional Anticorrupción. El Clúster de Energía Coahuila participó en esta convocatoria con el proyecto El uso de datos para la gestión de riesgos de corrupción. Los casos de Saltillo y Torreón, el cual fue seleccionado para recibir recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (**USAID**), el apoyo del propio PNUD y la asesoría técnica del Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (**SESNA**), para llevarlo a cabo.

El interés por este tema deriva de la relevancia que tiene el control del fenómeno de la corrupción. Un insumo indispensable para ello es la disponibilidad de información, específicamente sobre los registros del gobierno municipal. Actualmente existe aún mucho margen para que esta información se ordene en bases de datos con formatos que permitan a las autoridades realizar relacionamientos y otros análisis, orientados a detectar actos de corrupción y a personas usuarias no especializadas procesarlos de manera que puedan tener una opinión debidamente informada sobre la gestión municipal.

El objetivo de este proyecto es proporcionar a las autoridades municipales de Saltillo y Torreón, y a la sociedad en general, elementos de información y análisis que les permitan identificar oportuna y eficazmente riesgos de corrupción.

Para alcanzar este objetivo se consideró necesario efectuar un acercamiento con las y los funcionarios municipales, con los propósitos de facilitar el acceso a la información y de lograr su colaboración en tareas en las que esta sería indispensable, como la recopilación de información directamente de las dependencias municipales y la apertura de conjuntos de datos.

Se explica la metodología utilizada, que consistió en analizar las características de los datos que son publicados por los dos gobiernos, que están incluidos en la relación de datos recomendados por la Carta Internacional de Datos Abiertos, y que se relacionan con los riesgos de corrupción. La caracterización se realizó a partir de los principios de los datos abiertos, contenidos en la Carta, y las características de la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos, publicada en el Diario oficial de la federación. La Metodología incluye un sondeo realizado directamente en las áreas más estrechamente involucradas en la publicación de datos y la prevención de la corrupción.

Se examina después el contexto jurídico y normativo del proyecto, así como las políticas nacional y estatal anticorrupción, y las prioridades de los gobiernos municipales, según lo planteado en sus respectivos planes de desarrollo. Todo ello con el propósito de delimitar el alcance del trabajo y asegurar su pertinencia.

Para detectar los riesgos de corrupción se hizo un sondeo directamente en las áreas más estrechamente involucradas en la publicación de datos y la prevención de la corrupción, cuyos resultados, así como



el análisis de los datos publicados, se exponen en el apartado siguiente. A este le sigue uno en el que se hace una selección inicial de conjuntos de datos que sería deseable abrir en formato de datos abiertos, para que los gobiernos municipales y las personas ciudadanas y sus organizaciones cuenten con información que pueda ser utilizada eficazmente para controlar riesgos de corrupción. Como una herramienta para evaluar los avances que se logren en este campo, se elaboró un tablero de control en el que se indica cuáles de los principios de los datos abiertos se cumplen en el caso de cada conjunto de datos seleccionados. El tablero se puede consultar en datoscontralacorrupcion.mx. En el apartado siguiente se describen brevemente algunas experiencias que pueden ser revisadas por los gobiernos para verificar si son susceptibles de adoptarlas,

una vez hechos los ajustes que consideren conveniente. Se incluye un apartado con un conjunto de Recomendaciones para las autoridades municipales. Es importante señalar que este trabajo concluyó cuando las administraciones municipales estaban por concluir su período constitucional, por lo que estas recomendaciones habrían de estar dirigidas más bien a las nuevas administraciones, como también el último apartado en el que se indican algunas tareas que habrían de realizarse para mantener el esfuerzo por avanzar en la apertura de datos.

Si bien este proyecto puede ser particularmente útil para las administraciones municipales, en general, brinda también a las organizaciones sociales y a la ciudadanía interesada una base sobre la que pueden precisar sus demandas de apertura por parte de los gobiernos municipales.

Metodología

Metodología

Se consideró necesario revisar primero el marco legal relacionado con el acceso a la información pública y el combate a la corrupción, con el propósito de conocer el marco institucional en el que los gobiernos municipales de Saltillo y Torreón, en el estado de Coahuila, tienen obligaciones respecto de la publicación de datos de sus registros y las personas ciudadanas de estos municipios tienen derechos para conocerlos. Se examinaron las leyes pertinentes y sus correspondientes disposiciones acerca de estos temas, así como los planteamientos de las políticas anticorrupción nacional y estatal, y de los planes municipales de desarrollo, relacionados con la materia del proyecto.

Se procedió entonces a determinar qué conjuntos de datos se examinarían, dado el objetivo del proyecto. Se seleccionaron 10 de los 30 que propone la Guía de Apertura. Usar Datos Abiertos para Combatir la Corrupción, en función de su relevancia para la prevención de actos de corrupción. Se hizo una revisión de los “principios” que enumera la Carta internacional de datos abiertos, ya que los conjuntos de datos seleccionados se analizarían atendiendo a tales principios. Con estos elementos se establecieron la parte del ciclo del control de la corrupción para la que es relevante cada uno de los conjuntos y la categoría anticorrupción a la que es aplicable. Se indicó, así mismo, con qué

principio o principios cumplía cada conjunto.

Para obtener un análisis más completo de los conjuntos de datos se recurrió a las características o principios que deben tener los datos abiertos según la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública, de Colombia. Se trata de características muy claras que complementan las contenidas en la Guía. Al considerarlas se pudo elaborar, efectivamente, un análisis más detallado de cada conjunto de datos.

A fin de contar con puntos de referencia para calificar el estado de la información de los dos municipios, se recurrió a la Métrica de Gobierno Abierto, 2019. Reporte de resultados, (CIDE, 2019)¹ en la que se calculan índices y subíndices relacionados con características de gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana, en los que está implicada la publicación de datos, para una gran cantidad de “sujetos,” incluidos gobiernos federales, dependencias o entidades públicas, gobiernos estatales, gobiernos municipales, sindicatos y partidos políticos. Se consultó, así mismo, el Índice de información presupuestal, del IMCO, y datos seleccionados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, del INEGI, que estarían relacionados con la presencia de riesgos de corrupción.

¹ INAI, CIDE, puede consultarse en <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metricadetransparencia2019/>



Con los conceptos y la información analizados se dispuso de las bases para hacer una indagación directa en los gobiernos municipales, sobre los riesgos de corrupción, sus efectos, los controles para mitigar dichos riesgos y los datos que publican.

Para la recopilación de la información se elaboró un cuestionario dirigido a personas funcionarias de los gobiernos municipales de Saltillo y Torreón, que por la naturaleza de sus funciones estuvieran familiarizadas con los riesgos de corrupción que pueden presentarse en diversos ámbitos de la gestión municipal; con los efectos que la corrupción, en caso de presentarse, pudiera tener; con la calidad de los controles existentes para mitigar los riesgos de corrupción y con la publicación de datos abiertos por parte del gobierno municipal.

El cuestionario está compuesto por cuatro partes, cada una relacionada con los temas anteriores. Su formulación se basó en los cuestionarios contenidos en el Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Sector Público (PNUD, 2020). A estos se les hicieron adecuaciones para adaptarlos a las circunstancias de los gobiernos municipales de Saltillo y Torreón, y precisar las preguntas. En la medida de lo posible se cerraron las respuestas a fin de facilitar el llenado. El cuestionario se proporcionó en línea y se presentó y explicó a las personas funcionarias designados por el propio gobierno municipal para contestarlos. En cada municipio el

cuestionario fue contestado por la persona funcionaria designada juntamente con otros que consideró conveniente, dada la naturaleza de las preguntas. Las respuestas fueron organizadas en un conjunto de tabulados para facilitar su lectura.

Con base en el marco jurídico, el diagnóstico de la información publicada por los gobiernos municipales de Saltillo y Torreón, las respuestas al cuestionario y la Guía de Apertura. Usar Datos Abiertos para Combatir la Corrupción, se elaboraron sendas guías sobre la apertura de datos abiertos para el control de la corrupción, para los dos municipios.

Para obtener un análisis más amplio de los conjuntos de datos se recurrió a las características o principios que deben tener los datos abiertos según la Guía. Esto se hizo en tres fases: identificación y priorización de los conjuntos de datos; validación de las direcciones electrónicas correspondientes y evaluación de la caracterización de los datos.

Por último, a fin de enriquecer las recomendaciones contenidas en este estudio, derivadas de los diagnósticos efectuados y del marco jurídico, se examinó la experiencia registrada en otros países o regiones, así como en un organismo multilateral, toda vez que involucran prácticas exitosas que con las debidas adecuaciones a las condiciones de los gobiernos municipales de pueden ponerse en marcha con los consiguientes ahorros de tiempo y recursos.

Análisis del contexto

Análisis del contexto

Es pertinente examinar el marco jurídico y normativo relacionado con los propósitos del proyecto El uso de datos para la gestión de riesgos de corrupción, toda vez que, entre muchas otras cosas, determina las particularidades y los rubros de la información pública que deben difundir los entes gubernamentales. Sus disposiciones establecen, entre otras cosas, las instancias administrativas facultadas para implementar las disposiciones correspondientes y delimitan el quehacer público en

esta materia, y en función de ello es que se puede caracterizar la situación que al respecto guardan, en este caso, los gobiernos municipales objeto de este estudio.

Además de considerar el marco jurídico, es necesario atender a la orientación de las políticas de los gobiernos en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, a fin de asegurar la correcta alineación del proyecto a las prioridades nacionales y locales en estos ámbitos.

Marco jurídico y normativo

El marco jurídico relevante para los propósitos de este trabajo está compuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza y Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Se hace aquí una síntesis de las partes de su contenido que atañen al entorno institucional y a la información pública que debe estar disponible para las partes interesadas.

La Constitución (Art. 6, Fracs. I, III, V, VI y VII) prevé el derecho de las personas ciudadanas a tener acceso a toda la información pública, bajo el principio de máxima publicidad. Cuando aquella se reserve será solo temporalmente.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción crea la figura del Comité Coordinador (Art. 8), responsable de la coordinación entre las personas del SNA. Sus facultades incluyen, entre otras, la aprobación, diseño y promoción de la política nacional anticorrupción, así como su evaluación y, en su caso, ajuste; conocer

el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva, acordar las medidas a tomar respecto de dicha política y requerir a las entidades públicas que corresponda, la información necesaria para ello; determinar e instrumentar los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención, y para la disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas, orientadas al fortalecimiento institucional en cuanto a la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción; hacer el seguimiento de estas recomendaciones; establecer los mecanismos de coordinación con los sistemas locales anticorrupción; determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; establecer plataformas digitales que integren y conecten los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordi-



nador pueda establecer políticas integrales y metodologías de medición, y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas, y para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas de información que correspondan; promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna de la información que resguardan, relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción; disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conectan con la plataforma digital; participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción, para colaborar en el combate global del fenómeno y compartir con la comunidad internacional las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción (Art. 9).

La misma Ley General prevé la creación de la Secretaría Ejecutiva del SNA (Art. 24), que es un organismo descentralizado que brinda apoyo técnico para el Comité Coordinador (Art. 25), y de la Comisión Ejecutiva (Art. 30), que es la instancia que provee al Comité Coordinador de los insumos técnicos necesarios para que realice sus funciones, los cuales incluyen, entre otros, propuestas de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos; de la

metodología para medir y dar seguimiento a los fenómenos de corrupción y a dichas políticas; de informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas mencionadas; de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; de las bases y principios para la coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; del informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas; de las recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran; de los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales (Art. 31).

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece las características que debe tener la información generada, publicada y entregada por parte de los sujetos obligados (Art. 13), las cuales se apegan en términos generales a los principios de la Guía de Datos Abiertos. La Ley alienta la transparencia proactiva de estos sujetos, a fin de que publiquen información adicional a la que obliga la propia Ley (Arts. 56, 57 y 58).

La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza tiene una estructura análoga a la Ley del SNA. Prevé un Comité Coordinador con prácticamente las mismas facultades que el Comité del SNA, aunque añade una alusión a la cultura de la legalidad, la debida administración de los recursos públicos y la integridad en el servicio público, e incluye entre las facultades la de establecer las bases para la determinación de perfiles de



las áreas de riesgo de los entes públicos. La Ley de Coahuila también crea la Secretaría Ejecutiva con la estructura y facultades que tiene la del SNA, con las adaptaciones requeridas por ser otro orden de gobierno, y su Órgano de Gobierno, con atribuciones como las que aparecen en la Ley del SNA, a las que añade la de expedir el Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva (Arts. 1, 8, 9, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32).

La Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza garantiza el derecho de la ciu-

dadanía a tener acceso a la información pública. Establece la información adicional a la que prevé la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados. El artículo correspondiente, 21, contiene 52 fracciones en las que se especifican los rubros de información. En el otro artículo, 28, señala, en sus 24 fracciones, la información que deben publicar los gobiernos municipales, además de la contenida en la Ley General, y similarmente, se indica en el 38 la que deben publicar los fideicomisos y fondos públicos.

Alineación a prioridades gubernamentales

Más allá de las obligaciones que en materia de datos abiertos y control de la corrupción imponen las normas a los tres órdenes de gobierno, estos últimos incorporan en mayor o menor medida entre sus prioridades, acciones referidas a diversos temas a los que atiende este proyecto.

Se tomaron en cuenta la Política Nacional Anticorrupción, la Política Estatal Anticorrupción Coahuila, y los planes municipales de desarrollo de Saltillo y Torreón. Para examinar la afinidad entre las prioridades municipales y las políticas nacional y estatal, se seleccionaron 10 de los 30 temas contenidos en la Guía de apertura. Usar datos abiertos para controlar la corrupción, por su relevancia para los propósitos de este proyecto.

En materia de gobierno abierto, las políticas nacional y estatal, especialmente la primera, dan mucha importancia a este tema, pero los gobiernos municipales no lo tratan explícitamente, aunque el de Saltillo se asume como un gobierno abierto.

El uso de datos para el control de la corrupción es una prioridad de la política nacional, pero como tal no aparece en la estatal, ni en los planes municipales, aunque en estos últimos está implícita la generación de datos para propósitos específicos que pueden estar relacionados con prevención de la corrupción.

La política nacional plantea el uso de datos abiertos también en el sector privado, pero en la política estatal y en el plan de Saltillo no se hace referencia a tal política, pero en el caso de Torreón se señala incluso en qué rubros.

Los tres órdenes de gobierno muestran un interés en que los diversos tipos de contrataciones sean transparentes para favorecer la rendición de cuentas y la vigilancia, y evitar prácticas irregulares.

La aplicación de sanciones a contratistas carece de una adecuada alineación en los tres niveles de gobierno, tanto la política nacional como estatal prevé la ejecución de programas que comprendan la



sanción a faltas administrativas graves y no graves.

Por otro lado, no se hace referencia en ninguno de los instrumentos a la necesidad de lograr transparencia específicamente en los proyectos de infraestructura prioritarios, que suelen ser los que absorben grandes cantidades de recursos públicos y debiera por tanto facilitarse el acceso a la información correspondiente.

Como en el caso de los contratos, en el tema de adquisiciones se observa preocupación por los tres órdenes de gobierno por tomar medidas para evitar prácticas irregulares. Los planteamientos en esta materia comprenden el contacto entre personas funcionarias y ciudadanía, la homologación y sistematización de la información, el acotamiento a la discrecionalidad en la toma de decisiones, el apego a la legalidad, la difusión de la información y la publicación de datos abiertos. Los énfasis de los tres órdenes de gobierno varían en estos aspectos.

En cuanto a la atención a quejas ciudadanas, la política nacional se enfoca concretamente a la atención a denuncias. La política estatal no hace explícito este tema. El gobierno de Saltillo se refiere concretamente a mecanismos para recibir, turnar hacer el seguimiento de las quejas, mientras que el de Torreón lo hace para demandas ciudadanas, que podrá comprender también quejas.

Los gobiernos municipales hacen planteamientos sobre transparencia y difusión sobre el uso de los ingresos públicos, así como en el caso de las políticas nacional y

estatal.

Sobre la transparencia en dependencias públicas, la política nacional y los dos planes municipales contienen planteamientos al respecto.

La política nacional plantea “la transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas...”, pero no a las asociaciones benéficas. La política estatal y los planes municipales no se refieren en ningún apartado a unas, ni a otras.

Como se puede ver, aún hay mucho margen para lograr una adecuada alineación de las políticas y líneas de acción de los tres órdenes de gobierno en relación con los datos abiertos y sus usos.

Se consideró importante determinar si las prioridades de los gobiernos municipales se encuentran alineadas a las de los gobiernos nacional y estatal, pues de ello depende en algún grado la viabilidad de sus acciones en materia de anticorrupción.

En cuanto a la generación de información sobre temas de corrupción hay alineación entre los gobiernos nacional, estatal y municipales, en el sentido de que plantean una mejor comunicación entre el gobierno y la ciudadanía sobre la vigilancia de las acciones de gobierno, la concientización sobre la gobernanza y, en el caso del gobierno del estado, concretamente sobre la corrupción.

Identificación de riesgos de corrupción

Identificación de riesgos de corrupción

Para definir el alcance de una propuesta para abrir determinados conjuntos de datos, o bien para mejorar su calidad, conviene establecer una jerarquización de los conjuntos en función de su relevancia en el control de la corrupción, a fin de dotar de un formato de datos abiertos prime-

ro a los de mayor importancia. Para ello, a su vez, es preciso ubicar los riesgos de corrupción y conocer su naturaleza, pues ello permite especificar qué información se requeriría para una adecuada gestión de dichos riesgos.

Análisis de información estadística

La disponibilidad de información gubernamental en formato de datos abiertos, en cuanto ingrediente esencial de la transparencia en los diversos ámbitos de la gestión pública, se ha convertido en una exigencia cada vez más vehemente por parte de las sociedades. Toda vez que ello, junto con la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, conforman los atributos básicos de un gobierno abierto, cuya relevancia creciente estriba en que fortalece la capacidad de los gobiernos para responder adecuadamente a las necesidades de las personas ciudadanas.

En años recientes México ha hecho progresos significativos en materia de datos abiertos, lo que es relevante en cuanto que constituyen un insumo indispensable para la prevención de la corrupción. Open Data Barometer otorga a México una calificación de 69 en 2017 (Foundation, 2016), en una escala de 0 a 100, muy cerca de países como Canadá o el Reino Unido, que obtuvieron las calificaciones más altas. Fue de hecho el país que más incrementó su calificación desde 2013, año en el que el Barómetro inició su medición. Se toma en cuenta el volumen de bases de datos publicadas, aunque no necesariamente en formato de datos abiertos, pero que se pueden visualizar o que se pueden visuali-

zar mejor. De acuerdo con Transparencia Mexicana pueden destacarse los datos relacionados con transparencia presupuestaria y del uso de los recursos públicos.

Un avance notable estuvo dado por la creación, por parte del Sistema Nacional Anticorrupción, de la Plataforma Digital Nacional, que prevé la implementación de seis sistemas (declaraciones –fiscal, de intereses y patrimonial–, personas servidoras públicas en contrataciones, personas servidoras públicas sancionadas, contrataciones, denuncias y fiscalización), de los cuales cuatro y están operando. Las entidades federativas están en mayor o menor medida vinculadas a esta Plataforma. Coahuila registra un avance de 60% en cuanto a sus bases normativas para el funcionamiento de su Sistema de Información y el análisis de su normatividad; de 65% y 100% respecto de la disponibilidad de recursos y personal para llevar a cabo el desarrollo, respectivamente; de 27% en los trabajos para que los datos sean suministrados por las autoridades locales y de 0% en trabajos para comunicarse con la Plataforma.

Estos avances indican que aún falta mucho camino por recorrer por parte del gobierno del estado, lo que tiene efectos en la disponibilidad de información de los



gobiernos municipales. Por ejemplo, algunos de sus datos relacionados con los seis sistemas de la Plataforma, como las declaraciones, son concentrados por el gobierno del estado y en la medida que este no se halle vinculado a la Plataforma, estos datos municipales no podrán incorporarse a sus bases de datos.

Cabe suponer que se podría dar un impulso importante a la transparencia en el ámbito municipal si el gobierno del estado implementa una política en esta materia, de una manera análoga a la que se observa en el gobierno federal respecto de los gobiernos estatales. Esto explica en alguna medida que se observen aún muchas áreas de oportunidad en los gobiernos de Saltillo y Torreón respecto de la publicación de datos en formato de datos abiertos.

Lo que se observa actualmente es que la disponibilidad de datos abiertos en lo concerniente a los gobiernos municipales es más bien limitada. Por ejemplo, en el sitio datos.gob.mx, entre cuyos objetivos se encuentran mejorar la transparencia y rendición de cuentas, los registros municipales son prácticamente inexistentes, se limitan a dos municipios. Hay otros datos municipales en la categoría de Gobiernos Locales de este mismo sitio, pero no están referidos directamente a la gestión gubernamental; se trata más bien de información ya publicada o derivada de otras fuentes, como el censo de población o los informes de CONEVAL sobre la situación de la pobreza.

En Torreón, el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) es la instancia municipal que ha realizado trabajo relacionado con datos abiertos. Llevó a cabo un ejerci-

cio con diversas bases de datos del propio municipio y de otros gobiernos o entidades públicas, calificándolas de acuerdo con la propuesta de Tim Berners-Lee, otorgándoles estrellas según el número de atributos que tuvieran. Así, cinco estrellas tendrían una base de datos en la que estos se publicaran en la Web, como datos estructurados, o en formatos no propietarios, con direcciones electrónicas claras y fijas para vincular a estos, y ofreciera, además, enlaces a otros datos y contenidos, de modo que ayudaran a contar con un contexto.² De alguna manera esta forma de calificar las bases de datos se asemeja a los seis principios establecidos en la Guía de Datos Abiertos.

No se tiene conocimiento de un ejercicio análogo para el caso de Saltillo. Su portal de transparencia³ da a conocer la información pública de oficio, pero sería necesario, particularmente respecto de las bases pertinentes para prevenir la corrupción, verificar sus formatos, a fin de proponer los cambios que se consideraran necesarios y hacer recomendaciones a partir, por ejemplo, de buenas prácticas que se han observado en otras partes. De la revisión de algunas de estas se desprenden algunas lecciones que pueden resultar útiles para la prevención de la corrupción, ya sea mediante la operación de sistemas con propósitos múltiples o la presentación de información.

Un intento por indagar sobre el grado de avance del gobierno abierto en el medio local se encuentra en el Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, que incluyó en sus "Compromisos proactivos" la formulación de una

² <http://www.trcimplan.gob.mx/>

³ <https://saltillo.gob.mx/transparencia-2/>



estrategia subnacional de gobierno abierto, una de cuyas “Acciones clave” es “consolidar un estudio de las condiciones de apertura institucional a nivel local,” con lo que se busca resolver “La limitada participación de otros actores en otros órdenes y poderes de gobierno diferentes al ejecutivo federal en la agenda de gobierno abierto.” Se preveía concluir el estudio en abril de 2020, pero según la última información del sitio correspondiente, la fecha se pospuso para el fin de julio de 2021, pero aún no se ha publicado.⁴

El esfuerzo más importante por medir el estado que guarda el gobierno abierto en el país, incluidos los gobiernos municipales, es la Métrica de Gobierno Abierto, del INAI y el CIDE. En este trabajo se calcula un conjunto de índices y subíndices para 1,244 “sujetos” (gobierno federal, dependencias o entidades públicas, gobiernos estatales, gobiernos municipales, sindicatos y partidos políticos) a fin de evaluar qué tanto cuentan con los atributos esenciales de un gobierno abierto, esto es, la medida en que “la información sobre sus acciones [es] transparente y útil para la ciudadanía y [...] los mecanismos creados por el gobierno para incluir la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones realmente [permiten] que esto ocurra.” En su edición más reciente, la de 2019, la muestra de 310 gobiernos municipales evaluados comprende los de Saltillo y Torreón.

El índice de gobierno abierto se forma con el promedio simple de los subíndices de transparencia y participación ciudadana. Es decir, se otorga a cada uno de estos aspectos el mismo peso en la medición de gobierno abierto. La transparencia y la participación, a su vez, son evaluadas desde dos perspectivas, la gubernamental y la ciudadana. El subíndice de transparencia

desde la perspectiva gubernamental se forma con tres componentes: acceso a la información (respuesta a solicitudes de información); transparencia activa (publicación de la información a que obliga la normatividad); datos abiertos (disponibilidad y calidad de los datos publicados). De estos tres componentes la Métrica da mucho más peso al primero.⁵ El subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana tiene dos componentes, acceso a la información (calidad de la respuesta a las solicitudes de información); transparencia proactiva (publicación de información adicional a la que obliga la normatividad).⁶

El subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental considera la existencia y funcionamiento de mecanismos de participación; desde la perspectiva ciudadana evalúa si las personas ciudadanas tienen posibilidades efectivas de incidir en las decisiones por medio de tales mecanismos.

Los subíndices de transparencia son los que pueden dar una idea de la situación que guarda la información de los gobiernos municipales a la que pueden tener acceso las personas ciudadanas. El cuadro 1 muestra los valores de los índices y subíndices de los municipios de Saltillo y Torreón, y del conjunto de todos los entes. Se observa, primero, que el índice de gobierno abierto de Saltillo y Torreón se compara favorablemente con el valor medio, lo que indica que sus gobiernos se encuentran relativamente bien posicionados en cuanto a la accesibilidad a su información y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Ambos gobiernos también muestran subíndices de transparencia significativamente mejores que el promedio de los sujetos evaluados. Desde

⁴ <https://tablero.gobabiertomx.org/compromiso/gobierno-abierto/02d6f55a-7053-4c22-ad90-99eabb9b3b0a>.

⁵ Los pesos de cada uno son 0.6, 0.3 y 0.1, respectivamente.

⁶ Las ponderaciones correspondientes son 0.6 y 0.4.



la perspectiva gubernamental en Torreón se registra un elevado nivel de transparencia, en el sentido de que el gobierno hace del conocimiento de las personas ciudadanas la información sobre su gestión; esto es especialmente válido respecto de las respuestas a las solicitudes de información, toda vez que este componente es el de mayor peso en el cálculo del subíndice. No es el caso de Saltillo cuyo subíndice desde la perspectiva gubernamental es mucho menor (0.56 vs 0.93). Desde la perspectiva ciudadana, en cambio, ese último municipio se halla algo

mejor posicionado (0.59 vs 0.52) pero ninguno de los dos se aleja mucho de la media de 0.57. Estos valores indican, tanto para los dos municipios, como para el conjunto de todos los sujetos, que la información que pueden consultar la ciudadanía o sus organizaciones ya sea por medio de solicitudes o basada en los registros administrativos, tiene aún deficiencias, en el sentido de que está incompleta o desactualizada, no se le puede encontrar fácilmente, o no es conceptualmente accesible para la persona ciudadana común.

Cuadro 1

Índice y subíndices de gobierno abierto, Saltillo y Torreón, 2019.

	Saltillo	Torreón	Todos los sujetos
Índice de gobierno abierto	0.63	0.66	0.52
Subíndice de transparencia	0.69	0.6	0.41
<i>Desde la perspectiva gubernamental</i>	0.56	0.93	0.72
<i>Desde la perspectiva ciudadana</i>	0.59	0.52	0.57
Subíndice de participación	0.57	0.72	0.64
<i>Desde la perspectiva gubernamental</i>	0.57	0.63	0.19
<i>Desde la perspectiva ciudadana</i>	0.81	0.57	0.58

Fuente: Elaborado con datos de INAI, CIDE, Métrica de Gobierno Abierto, 2019. Reporte de resultados.

Un indicador más del estado de la información de los gobiernos municipales es el Índice de Información Presupuestal Municipal, que es publicado anualmente por el IMCO desde 2009 (excepto en 2018 y 2019). Comprende 99 “criterios” (aparte de los datos de los ingresos y el presupuesto municipales) que constan de preguntas acerca de la disponibilidad y accesibilidad de información relacionada con los ingresos y los gastos de las administraciones municipales. No todos los criterios, esto es, no todas las preguntas, han sido evaluadas cada año para el conjunto de los 524 mu-

nicipios incluidos en el índice; en algunos años se han aplicado preguntas que en otros no, pero la tendencia ha sido aumentar el número de criterios incluidos. El cuadro 2 muestra el número de los que fueron evaluados en 2013, 2017 y 2020 en Saltillo y Torreón (que son, en realidad los mismos para todos los municipios) y la posición que guardan ambos de acuerdo con el Índice. Los años seleccionados corresponden al último de las dos administraciones municipales anteriores y al último de la actual administración para el que la información está disponible.



Cuadro 2

Posición de los municipios de Saltillo y Torreón en el Índice de Información Presupuestal Municipal, años seleccionados.

	2013	2017	2020
Saltillo			
Criterios evaluados	60	85	85
Porcentaje de aciertos	18	100	100
Posición	129	1	1
Torreón			
Criterios evaluados	60	85	85
Porcentaje de aciertos	22	100	100
Posición	97	1	1

Fuente: **IMCO**. Índice de Información Presupuestal Municipal.

Como se puede ver, de 2013 a 2017/2020 se registró un aumento en el número de criterios evaluados (de 60 a 85). Lo que llama la atención es que de una proporción de “aciertos,” es decir, de respuestas afirmativas, de alrededor de 20% para los dos municipios, en 2013, se pasó a una de 100% en 2017/2020. Esto no obedeció a una política nacional por la que se exigiera o indujera a los gobiernos municipales a publicar la información sobre sus ingresos y gastos; la mayoría de los municipios del país se hallaban por debajo del 100% en esos dos últimos años, de acuerdo con la base de datos del Índice.⁷ Lo que sí se sabe es que en Coahuila hubo un esfuerzo por parte del gobierno del estado para que todos los gobiernos municipales hicieran accesible su información. En la misma base de datos se puede constatar que a todos los municipios coahuilenses correspondió una puntuación de 100% y la posición 1 en el ranking, tanto en 2017 como en 2020.

Los resultados de la Métrica en cuanto

a transparencia y el índice de Información Presupuestal Municipal indican la medida en que las personas ciudadanas y sus organizaciones, en Saltillo y Torreón, pueden tener acceso a información sobre la gestión de los ayuntamientos y la administración de los recursos municipales, que les facilitaría hacer un seguimiento pormenorizado del desempeño de su gobierno y el uso de dichos recursos, así como intervenir en la toma de decisiones de su interés. Debe tenerse presente, sin embargo, como lo demuestra la experiencia, que colocar la información en sitios y formatos accesibles no es una condición suficiente para que la sociedad pueda desempeñar una adecuada función de vigilancia y exigencia de rendición de cuentas; es preciso que conozca qué información está disponible y dónde. De esa manera la sociedad podría contribuir a acrecentar la eficacia del gobierno y tendría más recursos para detectar, por ejemplo, situaciones anormales o sospechosas, vinculadas a conductas irregulares.

⁷ Índice de Información Presupuestal Municipal, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.



Hay datos que en principio indican la frecuencia de tales conductas en las administraciones municipales, como el tipo de faltas por las que se sanciona a las personas servidoras públicas. En el cuadro tres puede verse que la mayor parte de las faltas cometidas son no graves. En 2019, año para el que se dispone de datos sobre el tipo de faltas, casi 70% de las personas

servidoras públicas sancionadas lo fueron por faltas no graves, en Saltillo; en Torreón la cifra fue 100%. Se puede suponer que los actos de corrupción constituirían faltas graves; la ausencia o reducida presencia de personas sancionadas por faltas graves, no obstante, puede indicar efectivamente una baja frecuencia de este tipo de faltas, o bien un alto grado de impunidad.

Cuadro 3

Servidores públicos sancionados por tipo de sanción, por cada 100 servidores públicos, Coahuila, Saltillo y Torreón, 2017 y 2019.

Tipo de sanción	2017			2019		
	Coahuila	Saltillo	Torreón	Coahuila	Saltillo	Torreón
Faltas no graves	0.97	0.19	0.53	1.11	0.09	1.04
Negligencia administrativa	0.58	0.10	0.53	0.48	0	1.04
Omisión en la presentación de la declaración patrimonial	0.15	0	0	0.20	0	0
Violación a leyes y normatividad presupuestaria	0.09	0.10	0	0.40	0.09	0
No colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sean parte	ND	ND	ND	0.01	0	0
Otras cometidas con motivo el sector público	0.15	0	0	0.01	0	0
Faltas graves	ND	ND	ND	0.01	0.04	0
Abuso de funciones	ND	ND	ND	0.01	0.04	0
Actuación bajo conflicto de interés	ND	ND	ND	0	0	0
Total	0.97	0.19	0.53	1.12	0.13	1.04

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. (2017 y 2019).



Al tratar de complementar esta información con el tipo de sanciones impuestas, tampoco se puede llegar a algo concluyente. Puede pensarse que una indicación de que se toman medidas para disuadir a las personas funcionarias de cometer conductas contrarias a las normas, incluidos los actos de corrupción, es la aplicación de sanciones. En el cuadro 4 aparece el número de las registradas en Coahuila, Saltillo y Torreón, en 2017 y 2019. Se observa que en el estado en su conjunto la

mayor parte de las sanciones son administrativas y que de estas poco más de 90% corresponde a alguna forma de amonestación. Una situación parecida ocurre en Torreón, pero no en Saltillo, donde son algo más frecuentes sanciones más drásticas, como la suspensión del empleo o la inhabilitación temporal. En 2019 no se registraron sanciones económicas a personas funcionarias públicas en el estado; en 2017 hubo solo una en Saltillo y ninguna en Torreón.

Cuadro 4

Sanciones por cada 100 servidores públicos, Coahuila, Saltillo y Torreón, 2017, 2019.

Tipo de sanción	2017			2019		
	Coahuila	Saltillo	Torreón	Coahuila	Saltillo	Torreón
Sanción administrativa	1.26	0.21	0.53	1.21	0.09	1.04
Amonestación privada o pública	1.17	0.07	0.42	0.10	0.04	0.90
Suspensión del empleo, cargo o comisión	0.06	0.10	0.02	0.01	0.02	0
Destitución	0.02	0	0.05	0.01	0.00	0
Inhabilitación temporal	0.02	0.05	0.04	0.03	0.02	0
Otras sanciones administrativas	0	0	0	0.05	0	0.14
Sanción económica	0.05	0.02	0	0	0	0

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. (2017 y 2019).

Desafortunadamente es más bien limitado el uso que por sí solo se puede dar al número de sanciones como indicador de la mayor o menor efectividad de la autoridad para combatir conductas irregulares. Un número reducido puede indicar más bien un alto grado de impunidad; uno elevado puede sugerir que las sanciones son insuficientes para disuadir la infracción de las normas.

Un factor que puede contribuir sustancialmente a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción es la realiza-

ción de auditorías. En el cuadro 4 se puede ver que en Saltillo y Torreón se efectuaron relativamente pocas auditorías, tanto en 2017 como en 2019, considerando el tamaño del presupuesto. El hecho de que se lleven a cabo por diferentes órganos de fiscalización, pertenecientes a diferentes órdenes de gobierno y poderes, y que en todos los casos se trata de pocas auditorías, puede llevar a concluir que ambas administraciones municipales se conducen con un apego a las regulaciones comparativamente satisfactorio.

Riesgos de corrupción

En los apartados anteriores se ha podido verificar que los datos publicados por los gobiernos municipales tienen limitaciones para efectos de su utilización como un medio para prevenir riesgos de corrupción. Sobre estos últimos la información no permite ser concluyente acerca de si están controlados en el sentido de que hay pocas sanciones y las que hay son generalmente poco severas, o bien, existe un alto nivel de impunidad. Dicho de otra forma, la información disponible no aporta suficientes elementos para determinar los conjuntos de datos que sería necesario conocer para controlar los riesgos de corrupción. De aquí la necesidad de indagar directamen-

te en las administraciones municipales acerca de la ubicación de dichos riesgos y la forma de prevenirlos, como también sobre las decisiones de publicar sus datos. Para ello se aplicaron cuestionarios a personas funcionarias municipales de los dos municipios (véase el apartado sobre la Metodología). Es muy importante señalar que el alcance de los cuestionarios no es realizar un diagnóstico exhaustivo de los riesgos de corrupción, sino solamente obtener elementos de información para determinar los conjuntos de datos que se requerirían para controlar tales riesgos. Los resultados obtenidos se presentan a continuación (n.a., no aplica).

1. Principales servicios que es preciso proteger o vigilar, por ser vulnerables a riesgos de corrupción

Área	Saltillo	Torreón
Seguridad pública	Seguridad pública	
Tesorería	Contabilidad, egresos, ingresos, adquisiciones, catastro*	Servicios catastrales
Desarrollo urbano	Permisos, licencias	Licencias
Inspección y Verificación		Inspecciones
Desarrollo Social	Programas sociales	Programas sociales

*De acuerdo con los informantes, si bien varios de estos son procesos internos, más que servicios, ellos dan sustento a los servicios que se prestan.



2. Principales funciones indispensables para proteger al gobierno municipal de la corrupción

Área	Saltillo	Torreón
Dirección Jurídica	Normatividad, contratos, consultas, políticas y criterios jurídicos implementados	n.a.
Contraloría	Auditoría y fiscalización, control interno, investigaciones y procedimientos de responsabilidades, control patrimonial	Control interno
Dirección de Administración	Capacitación, supervisión y control del personal	n.a.
Tesorería	Procedimiento de pagos, recaudación de contribuciones, procedimientos de adquisiciones, elaboración y presupuestación de un plan anual de adquisiciones, establecimiento de comités, control de alta y baja de bienes muebles e inmuebles	n.a.
Transparencia	Tratamiento de la información pública, publicación de información, protección de datos, contestación a solicitudes de información, reserva y confidencialidad de información a través del comité de transparencia	n.a.
Otros		Programas anticorrupción Actividades de las comisiones de regidores Revisiones de programas operativos anuales Seguimiento al Reglamento Municipal de Transparencia



3. Procesos más relevantes reportados por los informantes para proteger de la corrupción al gobierno municipal

Área	Saltillo	Torreón
Seguridad pública	Capacitación, sistema disciplinario, control de ingreso y permanencia en el servicio policial	n.a.
Tesorería	Pagos (de acuerdo con la norma), ingresos, adquisiciones (procedimiento para la adquisición, arrendamiento o contrataciones de servicios conforme a la ley protegiendo que no exista conflicto de intereses), catastro	n.a.
Dirección Jurídica	Elaboración de normatividad y de contratos, emisión de criterios jurídicos	n.a.
Contraloría / Dirección de Contabilidad	Auditorías internas, tanto financieras como de obras; investigación sustanciación y resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas; control patrimonial de la administración	n.a.
Desarrollo urbano	Permisos, licencias	n.a.
Desarrollo social	Asignación de recursos a programas sociales, control del padrón de beneficiarios (que los programas sociales cumplan su objetivo y que los recursos se destinen exclusivamente a sus fines; que el padrón de beneficiarios obedezca a las reglas de operación.	n.a.
Obras públicas	Los procedimientos de obra pública y servicios relacionados con la misma (que se lleven a cabo en los términos de la ley estatal, protegiendo que no exista conflictos de interés y que las estimaciones de obra vayan de acuerdo con el avance físico de las mismas)	n.a.
Transparencia	El tratamiento de la información pública, la protección de datos personales y la atención oportuna de las solicitudes de información. Proporcionar la información en datos abiertos	Evaluaciones respecto de la información pública de oficio
Órganos internos de control de las direcciones municipales	n.a.	Auditorías preventivas
Desarrollo Económico e Innovación Gubernamental	n.a.	Evaluaciones de desempeño



4. Los informantes mencionaron los siguientes cuerpos normativos como los más importantes para proteger al gobierno municipal de la corrupción.

Saltillo	Torreón
<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Contabilidad Gubernamental y normatividad de CONAC • Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila • Ley General de Responsabilidades Administrativas • Ley General de Transparencia y Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila • Ley General de Archivo • Ley federal y estatal de protección de datos personales • Código Municipal para el Estado de Coahuila • Reglamento de la administración pública municipal de Saltillo • Manuales de organización y de procedimientos • Código de ética y de conducta • Normatividad interna en general 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Responsabilidades Administrativas • Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila • Reglamento Municipal de Transparencia

5. Puestos con mayor exposición a riesgos de corrupción

Área	Saltillo	Torreón
Tesorería	Tesorero, titulares de Contabilidad, Ingresos, Egresos, Adquisiciones, Fiscalización y Ejecución fiscal.	Tesorería municipal (Dirección de ingresos)
Desarrollo social	Director de Desarrollo Social, administrador de desarrollo social, titular de bienestar social ciudadano, coordinador técnico de programas sociales y coordinador de centros comunitarios	n.a.
Obras públicas	Director de Infraestructura y Obra Pública, titulares de Bacheo y Maquinaria, y de Concursos y contratos	Dirección de obras públicas
Desarrollo urbano	Director de Desarrollo urbano, subdirectores de Gestión urbana y de Control urbano, titular de la Unidad de mejora regulatoria, coordinador general de Inspección	Dirección de Ordenamiento territorial y urbanismo
Seguridad pública	Titular de la Comisaría y policías	
Inspección y verificación	n.a.	Dirección de inspección y verificación



6. Circunstancias que más probablemente inducirían a un servidor público a realizar un hecho de corrupción

Saltillo	Torreón
La corrupción se considera “normal”	La corrupción se considera “normal”
No se denuncian los hechos de corrupción	La regulación es deficiente o excesiva
No hay o no se aplican sanciones	Las remuneraciones son inadecuadas
La regulación es deficiente o excesiva	Hay margen para la toma discrecional de decisiones, como en asignación de contratos, obras, autorizaciones, permisos, constancias, licencias. Cuando hay tratos directos
Las remuneraciones son inadecuadas	
Faltan controles internos y comités	

7. Áreas, actividades y decisiones en las que hay mayor riesgo de corrupción por falta de vigilancia o insuficiencia de controles.

Áreas

Saltillo	Torreón
Tesorería Desarrollo social Obras públicas Desarrollo urbano Seguridad pública	Seguridad pública, tránsito y vialidad Obras públicas Medio ambiente

Actividades

Área	Saltillo	Torreón
Tesorería	Manejo de ingresos y egresos, y procedimientos de adquisiciones; control y administración de actividades recaudatorias	n.a.
Desarrollo social	Elaboración de reglas de operación; administración de recursos para la ejecución de los de programas sociales; control y registro del padrón de beneficiarios de programas sociales.	n.a.
Obras públicas	Llevar a cabo los procedimientos de obra pública en términos de la ley, para la asignación de proyectos de obras, supervisión e integración de estimaciones.	n.a.
Desarrollo urbano	Recepción de documentación y revisión de esta para el otorgamiento de permisos y licencias	n.a.
Seguridad pública	Aplicar los exámenes y pruebas necesarios para el ingreso del personal policiaco; efectuar e integrar los procedimientos disciplinarios de acuerdo con la ley y reglamento cuando existan quejas o denuncias; llevar a cabo capacitación constante del personal	Expedición de infracciones
Medio ambiente	n.a.	Autorizaciones públicas municipales



Decisiones

Área	Saltillo	Torreón
Tesorería	Autorización de pagos, asignación de proveedores en el momento del fallo, procedimientos de adquisiciones	n.a.
Desarrollo social	Asignación de recursos (económico o en especie) a beneficiarios, y el registro abierto y sin limitación de beneficiarios al padrón de acuerdo con las reglas de operación de cada programa	n.a.
Obras públicas	Asignación final del contratista, validación de estimaciones y la autorización de pagos conforme a las estimaciones validadas.	n.a.
Desarrollo urbano	Autorización y otorgamiento final del permiso o licencia	n.a.
Seguridad pública	Autorización del ingreso de un elemento policial de acuerdo con su expediente, autorizar la permanencia o sanción de un elemento que ha recibido queja o denuncia.	n.a.
		Dar facilidades a favor de un tercero en la omisión de requisitos para la realización de un trámite

8. Áreas y actividades con mayor discrecionalidad para la toma de decisiones

Áreas

Saltillo	Torreón
Existe cierta discrecionalidad en todas las dependencias y unidades administrativas, derivada de la reglamentación interna que en algunos casos se encuentra desactualizada incompleta o no es precisa, asimismo, falta la instalación de algunos comités o los que se encuentran instalados no abarcan la totalidad de los temas de su competencia	<ul style="list-style-type: none"> • Tesorería • Tribunal de Justicia Municipal y Administrativa

Actividades

Saltillo	Torreón
En todos los procesos que se han mencionado con anterioridad en las preguntas que anteceden existe cierta discrecionalidad en algunas partes de sus procesos, principalmente donde no hay sistematización o donde no hay reglas de operación claras, ejemplo tesorería depuración de saldos contables por cuentas incobrables, no hay reglamentación ni comités para establecer los supuestos de incobrabilidad y el procedimiento para llevar a cabo el análisis legal, contable y financiero para determinar la incobrabilidad de una cuenta.	La calificación de multas



9. Momentos más frecuentes de los procesos en que se podrían presentar los hechos de corrupción si las circunstancias lo permitieran.

Saltillo	Torreón
En el contacto de la autoridad con el particular (proveedor, persona ciudadana, organización etc) y en cualquier parte del proceso donde no exista sistematización es decir donde el factor humano sea preponderante.	En el momento en que se asigna un contrato, ya sea de obra o licitación

10. Agentes que más frecuentemente podrán estar involucrados en los actos de corrupción

Saltillo	Torreón
Empresas	Empresas
Despachos particulares	Despachos particulares
Notarías	Notarías
Personas funcionarias públicas de distintos niveles jerárquicos	Personas funcionarias públicas de distintos niveles jerárquicos
Personas ciudadanas en lo individual	Personas ciudadanas en lo individual
Todos los anteriores, sin embargo, si la persona funcionaria pública es el principal pues si el no permite corromperse los demás agentes no pueden hacer la corrupción por sí solos.	

11. Principales beneficios que pueden obtener los agentes corruptores.

Saltillo	Torreón
Una posición ventajosa como proveedor, respecto de los competidores	Una posición ventajosa como proveedor, respecto de los competidores
Ahorro de tiempo	Ahorro de tiempo
Una ganancia extraordinaria	Una ganancia extraordinaria
Todos los anteriores, principalmente los incisos a, b y c	Elusión de regulaciones
	Un cargo público

12. Principales beneficios que podrían obtener los servidores públicos que participaran en actos de corrupción.

Saltillo	Torreón
Beneficios económicos (en dinero o en especie).	Beneficios económicos (en dinero o en especie).

13. *Modus operandi* más frecuentes del agente o de los agentes corruptores

Saltillo	Torreón
Los policías a través de soborno por parte de la persona ciudadana para evitar alguna infracción o sanción o por abuso de autoridad	Ofrecer dinero al momento de incurrir en alguna falta
Proveedores y contratistas: sobreestimaciones de obra o sobre costo de la factura por servicio o adquisición, conflicto de interés con proveedores y dirigir procesos de adquisiciones	Pedir que se omita la documentación para la realización de un trámite



14. Medidas de control normativo u operativo, institucionales y ciudadanas, más eficaces para evitar actos de corrupción.

Medidas	Saltillo	Torreón
De control normativo	Elaboración de reglamentos, lineamientos o políticas administrativas, para la regulación de los procesos de cada entidad o dependencia de manera general, y de manera más detallada en manuales de organización y procedimientos, para delimitar específicamente la responsabilidad de cada persona servidora pública en los procesos. Por otro lado, el establecimiento de comités a fin de reducir la discrecionalidad de las áreas y diversificar el análisis de las decisiones desde todos los puntos de vista (legal, contable, financiero etc.)	Auditorías, exámenes de control y confianza
Institucionales	Políticas de cero tolerancia a la corrupción; fomentar la lealtad institucional; fomentar la misión de la institución, pero sobre todo los valores, supervisando exigiendo. Los mandos medios y superiores deben de generar una visión y un enfoque de para qué se hace lo que se hace, de manera, incentivar el buen ambiente de trabajo y una vocación de servicio. Capacitación no solo en el aspecto técnico sino en cuestiones de desarrollo humano, entre otros tipos de cursos, para generar habilidades de liderazgo dentro de las personas servidoras públicas.	Creación de un órgano anticorrupción municipal
Ciudadanas	Impulsar la transparencia proactiva y el establecimiento de observatorios ciudadanos a fin de que sean las personas ciudadanas quienes auxilien también a detectar riesgos de corrupción y lograr que el ejercicio de los recursos públicos se destine a sus objetivos	Creación de Consejo de participación ciudadana (transparencia y rendición de cuentas)

15. Medidas, de control normativo, institucionales y ciudadanas de mayor debilidad para evitar la corrupción

Medidas	Saltillo	Torreón
De control normativo	Falta de reglamentación interna, o desactualización / imprecisión de la misma , falta de comités, falta de sistematización en los procesos, falta de delimitación de responsabilidades en manuales de organización y procedimientos, eso permite que exista discrecionalidad en las actuaciones de las personas servidoras, la normatividad es el primer control interno que debe de existir además de que es lo que permite que nuestras actuaciones tengan fundamento legal y no	Falta de vigilancia del Órgano de control interno



	servidores, la normatividad es el primer control interno que debe de existir además de que es lo que permite que nuestras actuaciones tengan fundamento legal y no estén sujetas a ser cuestionadas a través de inconformidades o recursos judiciales	
Institucionales	Falta de supervisión de los mandos medios y superiores, tolerancia a la corrupción, impunidad, falta de enfoque o visión	Duplicidad de funciones y toma de funciones que no le corresponden
Ciudadanas	Falta de transparencia y falta de interés de la ciudadanía	No se tiene el conocimiento de las facultades del funcionario

16. Efectos de los hechos de corrupción en Saltillo y Torreón.

Habría al menos algunos casos que:	En todos los casos:
<ul style="list-style-type: none"> • Afectarían el desarrollo o los resultados de algún proceso institucional • Afectarían el cumplimiento de metas y objetivos del gobierno municipal • Afectarían la prestación de servicios del gobierno municipal • Generarían pérdida de información y predictibilidad en la Institución, al propiciar incertidumbre • Obligarían a la intervención de alguno o algunos órganos de fiscalización • Daría lugar a procesos de investigación y responsabilidad administrativa • Darían lugar a procesos penales • Generarían pérdida de confianza en el gobierno municipal • Afectarían la imagen del gobierno municipal • Ocasionarían lesiones físicas o pérdida de vidas humanas • Afectarían directa o indirectamente a mujeres • Afectarían directa o indirectamente a grupos en situación de vulnerabilidad • Afectarían el medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Se generaría pérdida de recursos económicos del gobierno municipal • Se perdería confianza en el gobierno municipal • Se afectaría la imagen del gobierno municipal • Se perjudicaría la calidad de vida de la comunidad al restringir el acceso a bienes o servicios • Se afectaría el ejercicio de los derechos humanos



17. Elementos de evaluación de controles para mitigar los riesgos de corrupción

	Saltillo		Torreón	
	Sí	No	Sí	No
Existen manuales, instructivos o procedimientos para la aplicación de controles	X		X	
Está(n) definido(s) el(los) responsable(s) de la ejecución de los controles y el seguimiento	X		X	
Los controles se aplican automáticamente	X			X
Los controles se aplican manualmente	X		X	
La frecuencia de aplicación de los controles y el seguimiento es de al menos dos veces al año		X	X	
Se cuenta con evidencias de la aplicación y seguimiento de los controles		X	X	
Los controles cuentan con enfoque de derechos humanos		X	X	
Los controles cuentan con perspectiva de género		X	X	

18. Criterios para determinar los conjuntos de datos que el gobierno municipal publica en formato de datos abiertos.⁸

Saltillo	Torreón
Son los que tradicionalmente se publican	Lo establece la política de transparencia o de datos abiertos del gobierno municipal

19. Características de los conjuntos de datos o las bases de datos que se publican como datos abiertos.

Saltillo	Torreón
Son accesibles, gratuitos, en formato abierto y permanentes.	El formato permite que la información pueda ser procesada

20. Propósitos de la publicación de los datos abiertos por parte del gobierno municipal.

Saltillo	Torreón
Favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público	Favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público
Transparentar la gestión del gobierno municipal	Transparentar la gestión del gobierno municipal
Satisfacer una demanda ciudadana	Satisfacer una demanda ciudadana
Prevenir hechos de corrupción	

⁸ Aunque las respuestas de ambos municipios no son iguales, en realidad ninguno de los dos cuenta con una política propiamente dicha de publicación de datos; los dos se atienen a lo que establece la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza.



21. Conjuntos de datos o bases de datos publicados por el gobierno municipal más útiles para prevenir hechos de corrupción, para el gobierno municipal.

Saltillo	Torreón
Estados financieros, cuenta pública. En general la información financiera	Cuenta pública, la información pública de oficio, los programas operativos anuales y nómina

22. Frecuencia de uso de los conjuntos o bases de datos publicados por el gobierno municipal, para prevenir hechos de corrupción, por tipo de usuario

	Saltillo	Torreón
Se usan frecuentemente		
Por el gobierno municipal		
Por usuarios externos		
Por ambos	X	X

23. Otros conjuntos o bases de datos que deberían publicarse según el gobierno municipal.

Saltillo	Torreón
Cualquier información financiera, que pueda favorecer a generar estadísticas, así mismo consideramos que entre más información se encuentre en formato de datos abiertos se propicia el ejercicio de Transparencia Proactiva y favorece los vínculos entre el gobierno y la ciudadanía.	Toda lo relativo a contratación y licitaciones de cualquier proceso de adquisición, incluso minuta y vídeo.

24. Razones del gobierno municipal por las que no se publican más bases conjuntos o de datos en formato de datos abiertos.

Saltillo	Torreón
No se cuenta con personal para ello, No se cuenta con equipo de cómputo o software para el procesamiento y la sistematización de los datos	Se considera que es información restringida, Existen archivos no compatibles con las plataformas que lo publican

25. Conjuntos o bases de datos en formatos de datos abiertos publicados por el gobierno municipal, que este considera más útiles para prevenir hechos de corrupción.

Saltillo	Torreón
Toda la información contable y financiera	Resultados de todas las actas de Inspección y verificación levantadas por el Municipio; resultados de todas las auditorías realizadas por el órgano de control interno

Diagnóstico de los conjuntos de datos

Diagnóstico de los conjuntos de datos

Con el propósito de evaluar la madurez de ciertos conjuntos de datos que se considera son útiles para combatir la corrupción y que aparecen en los portales de transparencia de los gobiernos municipales de Saltillo y Torreón, se presenta, primero, la definición de datos abiertos y se explican sus principios y las características que han de tener, que fueron adoptados en este trabajo. Se presentan en seguida, los resultados de un cuestionario sobre la percepción de las personas funcionarias respecto de las

oportunidades y deficiencias de los datos públicos, además de una síntesis de los hallazgos realizados por el Clúster acerca de la situación que guarda la publicación de datos por parte de ambos gobiernos municipales. Con base en ello se elaboró una relación inicial de los conjuntos de datos que se propuso a los gobiernos municipales publicar, indicándoles los aspectos que se tomaron en cuenta para proponer abrirlos y explicándoles las ventajas que ello tendría.

Definición y principios de los datos abiertos

La definición de la Secretaría de la Función Pública establece que son los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y que por sus características pueden ser usados y reutilizados por cualquier persona interesada. (Pública, 2017)

La Carta Internacional de Datos Abiertos, formulada por gobiernos, representantes de la sociedad civil y expertos de una gran cantidad de países, establece un conjunto de normas sobre los principios que ha de observar la publicación de los datos. Estos principios pueden resumirse como sigue, de acuerdo con el texto de la Carta:

1. Abiertos por defecto

Representa un cambio real acerca de la forma en que opera el gobierno e interactúa con las personas ciudadanas. A menudo debe solicitarse a las personas funcionarias la información específica que se requiere. Datos abiertos por defecto significa que debería haber una presunción de publicación de todos los datos; los gobiernos deben justificar los datos que se mantienen cerrados, por ejemplo, por motivos de seguridad o protección de datos. Para que esto funcione, las personas ciudadanas también deben confiar en que los datos abiertos no com-

prometerán su derecho a la privacidad.

2. Oportunos y Exhaustivos

Los datos abiertos solo son valiosos si siguen siendo relevantes. Hacer que la información se publique de forma rápida y completa es fundamental para su potencial de éxito. En la medida de lo posible, los gobiernos deberían proporcionar datos en su forma original y sin modificaciones.

3. Accesibles y Utilizables

Los datos han de ser legibles por máquinas y fáciles de encontrar, lo que facilitará que lleguen más lejos. Los portales son una forma de lograrlo, pero también es importante pensar en la experiencia de usuario de quienes acceden a los datos, al momento de diseñar los formatos de archivo en los que se proporciona la información. Los datos deben ser gratuitos bajo una licencia abierta.

4. Comparables e Interoperables

Los datos tienen un efecto multiplicador: cuanto más acceso se tenga a conjuntos de datos de calidad, y más fácil sea que se comuniquen entre ellos, más valor se podrá obtener. Los estándares de datos



comúnmente acordados juegan un papel crucial para que esto suceda.

5. Para mejorar la Gobernanza y la Participación Ciudadana

Los datos abiertos tienen la capacidad de permitir que las personas ciudadanas (y personas del propio gobierno) tengan una mejor idea de lo que están haciendo las personas funcionarias y las personas políticas. Esta transparencia puede mejorar los servicios públicos y ayudar a que los gobiernos rindan cuentas.

6. Para el Desarrollo Inclusivo y la Innovación

Por último, los datos abiertos pueden ayudar a impulsar el desarrollo económico inclusivo. Por ejemplo, un mayor acceso a los datos puede hacer que la agricultura sea más eficiente o puede usarse para abordar el cambio climático. A menudo se piensa en los datos abiertos como una forma de mejorar el desempeño del gobierno, pero existe todo un universo de emprendedores que ganan dinero con los datos abiertos.

Para que un dato se considere en formato abierto deberá de contar con las siguientes

características mínimas (Pública, 2017):

1. **Gratuitos:** se obtendrán sin entregar a cambio contraprestación alguna;
2. **No discriminatorios:** serán accesibles sin restricciones de acceso para las personas usuarias;
3. **De libre uso:** citarán la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;
4. **Legibles por máquinas:** deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;
5. **Integrales:** deberán contener, en la medida de lo posible, el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;
6. **Primarios:** provendrán de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;
7. **Oportunos:** serán actualizados periódicamente, conforme se generen;
8. **Permanentes:** se deberán conservar en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles a través de identificadores adecuados para tal efecto.

Observación directa. Encuesta a personas funcionarias

El cuestionario arrojó resultados diferenciados para los dos municipios respecto de algunas preguntas, pero en otras hubo mucha consistencia en las respuestas.

Para los dos gobiernos municipales, los criterios para determinar los conjuntos de datos que el gobierno municipal publica en formatos abiertos obedecen a lo establecido en las políticas de transpa-

rencia gubernamental. Con su publicación se busca favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público; transparentar la gestión del gobierno municipal; satisfacer una demanda ciudadana; en el caso de Saltillo, se mencionó también que se publican para prevenir hechos de corrupción.

Los datos publicados que se conside-



ran más útiles para prevenir los hechos de corrupción son, para ambos gobiernos, los de la cuenta pública; Saltillo destaca, además, la información financiera; mientras que Torreón agrega, los programas operativos anuales, los de nómina, y, en general, la información pública de oficio.

Respecto de los conjuntos de datos que debieran publicarse, para las personas funcionarias de Saltillo es la información contable y financiera, mientras que para los de Torreón es lo relativo a contratación y licitaciones de cualquier proceso de adquisición, incluidos las minutas y los videos.

De los datos que ya se publican, en Saltillo se considera que los datos que ayudan a prevenir la corrupción son los relacionados con la información financiera y para Torreón los resultados de todas las actas de inspección y verificación le-

vantadas por el gobierno municipal y los resultados de todas las auditorías realizadas por el órgano de control interno.

Para ambos municipios los conjuntos de datos publicados por el gobierno municipal para prevenir hechos de corrupción son usados frecuentemente, tanto por la propia administración municipal, como por usuarios externos.

En cuanto a las razones del gobierno municipal por las que no se publican más bases o conjuntos de datos en formatos abiertos son, para Saltillo, principalmente, que no se cuenta con personal para ello, ni con equipo de cómputo o software para el procesamiento y la sistematización de los datos; para Torreón, se trata de información restringida o porque existen archivos no compatibles con las plataformas que lo publican.

Evaluación de la calidad de los datos

A partir de la información captada por medio del cuestionario, el Clúster realizó un inventario sobre la disponibilidad de conjuntos de datos con el propósito de verificar el grado de cumplimiento de los principios de los datos abiertos –mencionados arriba–, tomando como punto de partida los conjuntos de datos que la Guía (Charter, 2015) propone, como estándar internacional para combatir la corrupción. Una vez realizado el inventario, se procedió a determinar qué conjuntos serían más susceptibles de abrirse en formato de datos abiertos o de mejorar su calidad. Esto se hizo en cuatro fases: 1) Priorización e identificación de los conjuntos de datos a

analizar; 2) Validación de las URLs de los conjuntos de datos; y 3) Evaluación de la caracterización de los datos.

1) Priorización e identificación de los conjuntos de datos a analizar

La propuesta de conjuntos de datos seleccionados como susceptibles de mejorarse o abrirse fue formulada con base en los siguientes criterios: 1) Que sean conjuntos de datos cuya publicación depende directamente de la administración pública municipal central; 2) Que sean pertinentes para el propósito de gestionar los riesgos de corrupción, de acuerdo con los resultados de la investigación realizada en los



gobiernos municipales sobre identificación y gestión de riesgos de corrupción y datos abiertos; 3) Que sean susceptibles de publicarse en el tiempo que le resta a la administración actual, en las condiciones de disponibilidad de recursos huma-

nos capacitados y equipo; se estimó que este último criterio permitiría considerar no más de 10 conjuntos, que se muestran en el cuadro 5, así como el uso que se les podría dar según el ciclo de control de la corrupción.

Cuadro 5
Conjuntos de datos, según ciclo de control de la corrupción
(datos seleccionados)

	Conjunto de datos	Ciclo de control de corrupción
1	Registro personas servidoras públicas	Prevención, Detección
2	Personas servidoras públicas que intervienen en procesos de contratación	Prevención, Detección
3	Registro de obras de infraestructura	Prevención, Detección
4	Lista de contratistas de gobierno	Detección, Prevención, Investigación
5	Lista de contratistas sancionados	Prevención, Detección
6	Registro de quejas a procesos de adquisición	Detección, Investigación
7	Monto de los ingresos recaudados (por categoría)	Detección, Investigación
8	Monto de presupuesto por dependencia	Detección, Investigación
9	Registro de asociaciones público-privadas	Detección, Investigación
10	Registro de organizaciones benéficas	Detección, Investigación

Fuente: Elaborado por el **Clúster de Energía Coahuila** tomado de la Guía de apertura de datos abiertos.

2) Validación de las direcciones electrónicas

Se examinó la disponibilidad de la información sobre los conjuntos de datos seleccionados, mediante repetidas visitas a los vínculos a los microsítios en donde se publican los datos de transparencia, en los sitios oficiales de los gobiernos de Saltillo y Torreón, y se descargó para su caracterización.

3) Evaluación de la caracterización de los datos

La caracterización de los diez conjuntos de datos que se propuso a los gobiernos

municipales abrir o mejorar, consistió en determinar la medida en aquellos cumplían, hasta antes de esa propuesta, con las características que deben tener de acuerdo con la Guía de implementación de la política de datos abiertos, del gobierno federal (cuadros 6 y 7).

En el caso de Saltillo se encontró que no se publica la información de tres de esos conjuntos (Lista de Contratistas sancionados, Registro de quejas a procesos de adquisición y Registro de asociaciones público-privadas) porque no están incluidos entre los que establece la normatividad como de publicación obligatoria. El caso de To-



reón es análogo, en el sentido de que los mismos tres conjuntos de datos que no incluye la norma no tenían información.

Los principales hallazgos en la evaluación de la calidad y características de los conjuntos de datos, para el municipio de Saltillo, fueron los siguientes:

- Falta de una norma específica de datos que los regule
- No se publican los metadatos.
- Hay escasa disponibilidad de información oportuna y completa.
- Existe poca desagregación de los datos.
- Hay mucho margen para mejorar la estructura de salida.
- Para algunos datos se solicita licencia de uso para su descarga.
- Poca utilización de herramientas para analizar datos (Google analytics y big data).

- Insuficiente planificación de apertura de datos.

Para el caso de Torreón, fueron los siguientes:

- Falta de una norma específica de datos que los regule.
- En la mayoría de los conjuntos de datos no se publican los metadatos.
- Hay insuficiente de información oportuna y completa.
- En algunos casos están poco desagregados.
- Se debe mejorar la estructura de salida de los datos.
- Para algunos datos se solicita licencia de uso para su descarga.
- Poca utilización de herramientas para analizar datos (Google analytics y big data).
- Insuficiente planificación de apertura de datos.

⁹ Es decir, los datos estructurados y actualizados que describen el contexto y las características de contenido, captura, procesamiento, calidad, condición, acceso y distribución de un conjunto de datos, que sirven para facilitar su búsqueda, identificación y uso.

¹⁰ Ídem.



Cuadro 6

Conjuntos de datos seleccionados, según características de datos abiertos.*Municipio de Saltillo. Junio 2021*

Conjunto de datos	Gratuito	No discriminatorio	De libre uso	Legibles por máquina	Integrales	Primarios	Oportunos	Permanentes
Registro personas servidoras públicas	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Personas servidoras públicas que intervienen en procesos de contratación	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Registro de obras de infraestructura prioritarias	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Lista de contratistas de gobierno	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Lista de Contratistas sancionados	No	No	No	No	No	No	No	No
Registro de quejas a procesos de adquisición	No	No	No	No	No	No	No	No
Monto de ingresos recaudados	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Presupuesto de egresos por dependencia	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Registro de asociaciones público-privadas	No	No	No	No	No	No	No	No
Registro de organizaciones benéficas	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No

Fuente: Clúster de Energía Coahuila. Junio 2021.

Cuadro 7

Conjuntos de datos seleccionados, según características de datos abiertos.*Municipio de Torreón. Junio 2021*

Conjunto de datos	Gratuito	No discriminatorio	De libre uso	Legibles por máquina	Integrales	Primarios	Oportunos	Permanentes
Registro personas servidoras públicas	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Personas servidoras públicas que intervienen en procesos de contratación	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Registro de obras de infraestructura prioritarias	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Lista de contratistas de gobierno	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No
Lista de Contratistas sancionados	No	No	No	No	No	No	No	No
Registro de quejas a procesos de adquisición	No	No	No	No	No	No	No	No
Monto de ingresos recaudados	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Presupuesto de egresos por dependencia	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Registro de asociaciones público-privadas	No	No	No	No	No	No	No	No
Registro de organizaciones benéficas	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No

Fuente: Clúster de Energía Coahuila. Junio 2021.



Apertura de conjuntos de datos

Con la implementación de la propuesta en relación con la apertura de dichos conjuntos, en Saltillo, nueve de los diez conjuntos cumplen con todas las características, excepto la de que son datos permanentes (cuadro 8). Como se puede ver, en realidad ninguno de los conjuntos satisface esta última característica. Ello se debe a que cada nueva administración crea su propia

página y elimina la de la administración anterior, con lo que pierde su información.

El municipio de Torreón actualmente trabaja en la mejora de la calidad de la información y en la apertura de los conjuntos de datos. La expectativa es que continúen los trabajos y se publiquen más registros en formato abierto.

Cuadro 8

Conjuntos de datos seleccionados, según características de datos abiertos.

Municipio de Saltillo. Diciembre 2021

Conjunto de datos	Gratuito	No discriminatorio	De libre uso	Legibles por máquina	Integrales	Primarios	Oportunos	Permanentes
Registro personas servidoras públicas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Personas servidoras públicas que intervienen en procesos de contratación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Registro de obras de infraestructura prioritarias	No	No	No	No	No	No	No	No
Lista de contratistas de gobierno	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Lista de Contratistas sancionados	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Registro de quejas a procesos de adquisición	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Monto de ingresos recaudados	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Presupuesto de egresos por dependencia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Registro de asociaciones público-privadas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Registro de organizaciones benéficas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: Clúster de Energía Coahuila. Junio 2021.

Buenas prácticas

Además de las recomendaciones derivadas del análisis que guardan los datos abiertos en los municipios, hay lecciones que se desprenden de algunas prácticas observadas en otros países, relacionadas con la publicación de datos abiertos y la prevención de la corrupción, que pueden adoptarse en el ámbito municipal y pueden ser tomadas en cuenta por personas expertas, ciudadanas y sus organizaciones, e instituciones académicas, para aprovechar la disponibilidad de datos abiertos, o bien para diseñar herramientas que faciliten su uso, ya sea para prevenir riesgos de corrupción, identificar conductas sospechosas, investigar o reunir datos de casos específicos. Para efectos de prevención y detección de la corrupción se han seleccionado las siguientes prácticas.

- En el portal de la Junta de Castilla y León (España)¹¹ se publican conjuntos de datos con características que facilitan mucho su consulta. El portal se implementó en 2012 y está siendo renovado y actualizados constantemente, con un número creciente de conjuntos incorporados al portal.

Todos son abiertos y aparecen en formatos estándares. Los esquemas y vocabularios usados se describen en el propio portal, en documentos que los describen bien y en detalle; el propósito es que las personas usuarias puedan reutilizar sin dificultades los datos. Cada conjunto de datos se halla debidamente en una ficha que incluye toda la información necesaria sobre el mismo, como la descripción, catalogación, frecuencias de actualización y formatos disponibles, entre otra. La forma en que está estructurado el catálogo de conjuntos de datos permite relacionar unos con otros.

El portal contiene, así mismo, enlaces a otros sitios que puedan facilitar la comprensión de la información, incluso para la persona ciudadana medio. Para el catálogo se utiliza un formato utilizado en los ámbitos nacional y europeo.

Para la localización de los datos se cuenta con un sistema de URIs que permite hacer referencia a ellos de manera única y confiable, lo que facilita su reutilización. Todos los URIs tienen una estructura uniforme, lo que le da coherencia a la representación de los contenidos. Los URIs tienen un dominio y una ruta. Esta última está compuesta por un conjunto de variables, incluidos el tipo de URI, el idioma, el sector, el conjunto de datos a que se refiere y el formato o extensión (para los URIs de descarga).

Para quien desee reutilizar otros datos está disponible un formulario. La idea es que “cualquier persona u organización pueda construir sobre [los datos] una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimientos, mejorar procesos, dar valor añadido a los existentes o incluso crear nuevos servicios.”

Para involucrar a la ciudadanía la Junta lleva a cabo una labor de difusión de la cultura de datos abiertos, con empresas del ámbito tecnológico y con charlas en centros formativos de la Comunidad.

- Uno de los rubros de información que más interesa para examinar la gestión gubernamental es el del presupuesto. De acuerdo con la OCDE, los datos presupuestales abiertos se refieren a los datos generados y usados para la planeación/formulación, asignación, ejecución y evaluación/auditoría, de los desembolsos de los fondos públicos, a lo largo de todo el ciclo del presupuesto.¹² Pero para

¹¹ <https://datosabiertos.jcyl.es/web/es/iniciativa-datos-abiertos/buenas-practicas.html>.

¹² OCDE, Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing, P. 43. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf>.

que sean efectivamente usados y reusados es muy conveniente que se hallen en formatos acordes con los principios de los datos abiertos. La experiencia de Italia puede ser ilustrativa. En el marco de la iniciativa Data4All se creó la plataforma SoldiPublici (Dineros Públicos) como una de diversas actividades puestas en marcha por esa iniciativa, relacionadas con datos abiertos. En el sitio los datos se encuentran principalmente en formato CSV, así como herramientas para visualizarlos, ya que una de las metas principales es que los datos sean amigables con la persona ciudadana y la persona usuaria y por ello el gobierno italiano ha desarrollado herramientas en línea para facilitar el análisis de los datos y crear valor a partir de estos. La plataforma fue un éxito si se considera que en su primer mes se hicieron alrededor de 1.5 millones de consultas.

- Entre las buenas prácticas recogidas por la OCDE (OCDE, 2017) el gobierno español ha puesto en formatos abiertos información del sector público, con el propósito de prevenir riesgos de corrupción, organizados por categorías, de manera que se pueden encontrar datos sobre remuneraciones de servidores públicos, autorizaciones para desempeñar actividades privadas una vez concluido el servicio público, regulaciones, contratos, acuerdos, transferencias de fondos a partidos políticos, propiedades públicas, subsidios, seguimiento del presupuesto.

Se organizan, además, cursos de capacitación para personas servidoras públicas para mejorar la calidad de los datos publicados en el portal del gobierno y facilitar la coordinación interinstitucional. Se imparten seminarios para involucrar al sector privado y a los gobiernos loca-

les. El portal www.datos.gob.es se ha integrado con diversos portales de datos abiertos regionales y locales. Contiene procesos automáticos de actualización de la información, entre otras características. El portal da acceso a alrededor de 12,000 conjuntos de datos de los ámbitos central, regional y local.

- Una parte significativa de los presupuestos de los gobiernos municipales se destina a contrataciones de muy diversa índole, en las que pueden estar presentes riesgos de corrupción. No obstante, la información correspondiente a tales procesos muy frecuentemente no está disponible para el público en general, o lo está, pero de manera parcial. El Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (OCDS, en sus siglas en inglés) propone una manera de publicar datos estructurados sobre todas las etapas de la contratación, a los que se puede aplicar un conjunto de indicadores de comportamiento que puede considerarse sospechoso para efectos de corrupción (Banderas Rojas), elaborado por la Alianza de Contrataciones Abiertas (Open Contracting Partnership). Con el software adecuado se puede analizar una gran cantidad de contrataciones, pero las banderas rojas permiten focalizar los recursos en los casos donde aparecen las alertas. (Partnership)
- La contratación electrónica facilita el acceso a información completa sobre todas las adquisiciones públicas, con los datos de los proveedores del gobierno, cuando comprende todo el ciclo de compras, con datos como las solicitudes de compra de compradores públicos, la publicación de anuncios de licitación, la comunicación con las personas, la recopilación de solicitudes de ofertas electrónicas, la apertura de ofertas y la

adjudicación de contratos, la inspección y el pago, como se ha hecho en Corea del Sur. Cuando los resultados de las ofertas se abren en línea en tiempo real, no hay espacio para que las personas funcionarias públicas tomen decisiones arbitrarias.¹³

Una práctica análoga, llamada ProZorro, se implementó en Ucrania, con el propósito de corregir deficiencias del sistema de adquisiciones públicas, que facilitaban la corrupción. ProZorro es un sistema de contrataciones públicas de código y datos abiertos, con el que el gobierno ha realizado ahorros significativos en su gasto; ha favorecido, además, que se incremente en 50% el número de licitaciones de empresas. Un subproducto del sistema ha sido una mayor confianza por parte de las personas ciudadanas y el sector privado en la administración de los recursos públicos.

Similarmente, el sistema electrónico para la contratación de obra pública de Colombia incluye la posibilidad de realizar consultas en línea, acceder a documentos tipo para licitación y manuales de uso de la plataforma, hacer el seguimiento a los procesos; contiene parámetros claros que permiten una contratación más simple y transparente, e incentiva la libre participación de los proveedores. Este sistema se reduce la posibilidad de colusión en los procesos, promueve la trazabilidad y la transparencia, y contribuye, por sus características, a prevenir la corrupción.¹⁴

• El seguimiento de los gastos e ingresos públicos, deuda y proyectos de infraestructura de las entidades públicas por medio de una plataforma con información analítica e integral, en formato accesible para los no especialistas, con un enfoque de auditoría, ha resultado muy útil en la república de Georgia para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, además de favorecer el manejo eficiente de las finanzas públicas.¹⁵

• La existencia de una instancia autónoma, en este caso la Agencia Nacional de Integridad, de Rumania, con capacidad para poner en práctica instrumentos orientados a identificar vínculos de las personas funcionarias que gestionan la contratación pública con quienes postulan ofertas en las licitaciones públicas es determinante para verificar la existencia de conflictos de intereses. Esta instancia analiza los datos contenidos en las declaraciones de las personas funcionarias y los cruzar con otras bases de datos como el Registro Público de la Propiedad y personas servidoras públicas que intervienen en procesos de contratación.¹⁶ No es claro si los conjuntos de datos involucrados tienen las características de datos abiertos, de manera que la sociedad en su conjunto pudiera tener acceso a la información.

Un sistema así tiene efectos disuasorios y contribuye al cumplimiento de las obligaciones de las personas funcionarias públicas relacionadas con integridad y la transparencia.

¹³ Algunas fuentes sobre esta práctica se pueden encontrar en https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Tec_KONEPS_Corea-16Jun2020.pdf.

¹⁴ Otras referencias a este caso se encuentran en <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Sistema-Electr%C3%B3nico-para-la-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica-SECOP-II-Colombia-16Jun2020.pdf>.

¹⁵ Para más información véase <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/BUDGET-MONITOR-GEORGIA-16Jun2020.pdf>.

¹⁶ Véase https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Prevent_Rumania-16Jun2020.pdf.

Recomendaciones

Recomendaciones

Con base en los diagnósticos contenidos en este informe sobre aspectos relacionados con la publicación de datos abiertos de los gobiernos municipales de Saltillo y Torreón, y en las respuestas a los cuestionarios que fueron presentados a las y los funcionarios municipales de ambos, se propone un conjunto de recomendaciones que contribuirían a prevenir actos de corrupción en este orden de gobierno. La mayor parte de estas recomendaciones no aluden explícitamente a los datos abiertos, su implementación será eficaz si se cuenta con los conjuntos de datos, con las características de datos abiertos. Similarmente, algunas recomendaciones involucran la participación ciudadana, pero esta para ser eficaz debe basarse en la información municipal.

1. Fortalecer las acciones de vigilancia en los servicios municipales relacionados con el otorgamiento de licencias y permisos, inspecciones, gestión de los programas sociales, servicios catastrales y adquisiciones, así como en las actividades vinculadas a ingresos y egresos, y la contabilidad.
2. Asegurar que las áreas jurídicas, de contraloría, administración, tesorería y transparencia, así como el cabildo, cuenten con personal suficiente y debidamente capacitado, y con los recursos tecnológicos necesarios para el desempeño, apegado a las normas, de las siguientes funciones, que se consideran indispensables para proteger al gobierno municipal de actos de corrupción.

Jurídico. Normatividad, contratos, consultas, políticas y criterios jurídicos implementados

Contraloría. Auditoría y fiscalización, control interno, investigaciones y procedimientos de responsabilidades, control patrimonial

Administración. Capacitación, supervisión y control del personal

Tesorería. Procedimiento de pagos, recaudación de contribuciones, procedimientos de adquisiciones, elaboración y presupuestación de un plan anual de adquisiciones, establecimiento de comités, control de alta y baja de bienes muebles e inmuebles

Transparencia. Tratamiento de la información pública, publicación de información, protección de datos, contestación de solicitudes de información, reserva y confidencialidad de información a través del comité de transparencia

Otras áreas. Programas anticorrupción, actividades de las comisiones de regidores, revisiones de programas operativos anuales, seguimiento al Reglamento Municipal de Transparencia

3. Verificar si los procesos de las áreas de seguridad pública, tesorería, jurídico, contraloría, contabilidad, desarrollo urbano, obras públicas, transparencia, control interno y desarrollo económico, que se especifican a continuación, se ejecutan correctamente y si son eficaces para evitar actos de corrupción. Realizar, en su caso, los ajustes que se considere necesario.

Seguridad pública. Capacitación, sistema disciplinario, control de ingreso y permanencia en el servicio policial

Tesorería. Pagos, ingresos, adquisiciones, catastro

Jurídico. Elaboración de normatividad y de contratos, emisión de criterios jurídicos

Contraloría y administración. Auditorías internas (financieras y de obras), investigación, sustanciación y resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas; control patrimonial de la administración

Desarrollo urbano. Permisos, licencias

Desarrollo social. Asignación de recur-

tos a programas sociales, control del padrón de beneficiarios, aplicación de las reglas de operación

Obras públicas. Procedimientos de obra pública y servicios relacionados con la misma

Transparencia. Tratamiento de la información pública, protección de datos personales y atención oportuna de las solicitudes de información. Proporcionar la información en datos abiertos. Evaluaciones respecto de la información pública de oficio

Órganos internos de control de las direcciones municipales. Auditorías preventivas

Desarrollo económico. Evaluación de desempeño

4. Poner especial atención en la designación de personal para los siguientes puestos de las áreas de tesorería, desarrollo social, obras públicas, desarrollo urbano, seguridad pública e inspección y verificación, toda vez que son los más expuestos a riesgos de corrupción.
5. Asegurar que los actos de corrupción sean debidamente sancionados e implementar otras medidas conducentes a disuadir la comisión de actos de corrupción, en particular el cohecho, que es una de las formas en que más frecuentemente se pueden presentar actos de corrupción.
6. Revisar las regulaciones relacionadas con los servicios municipales que se prestan y los procesos mencionados en las recomendaciones 2 y 4, para verificar si son deficientes o excesivas, y pueden inducir por ello a cometer actos de corrupción.
7. Analizar si el margen de discrecionalidad que permiten las regulaciones en la toma de decisiones puede propiciar

actos de corrupción. Cuando las regulaciones no sean la manera más eficiente de evitar la discrecionalidad, instalar comités para la toma de decisiones.

8. Implementar medidas orientadas a alentar la denuncia de actos de corrupción.
9. Reforzar los controles y la vigilancia en las áreas de tesorería, desarrollo social, obras públicas, desarrollo urbano, seguridad pública, tránsito y medio ambiente, particularmente respecto de las siguientes actividades.

Tesorería. Manejo de ingresos y egresos, y procedimientos de adquisiciones; control y administración de actividades recaudatorias.

Desarrollo social. Elaboración de reglas de operación; administración de recursos para la ejecución de los de programas sociales; control y registro del padrón de beneficiarios de programas sociales.

Obras públicas. Procedimientos de obra pública para la asignación de proyectos de obras, supervisión e integración de estimaciones.

Desarrollo urbano. Recepción de documentación y revisión de esta para el otorgamiento de permisos y licencias.

Seguridad pública. Exámenes y pruebas necesarios para el ingreso del personal policiaco; procedimientos disciplinarios de acuerdo con la ley y reglamento cuando existen quejas o denuncias; capacitación del personal; expedición de infracciones.

Medio ambiente. Autorizaciones municipales

10. Reforzar los controles y la vigilancia de la toma de decisiones de las áreas de tesorería, desarrollo social, obras públicas, desarrollo urbano y seguridad

pública, en cuanto a las siguientes acciones.

Tesorería. Autorización de pagos, asignación de proveedores en el momento del fallo, procedimientos de adquisiciones.

Desarrollo social. Asignación de recursos (económicos o en especie) a un beneficiario; el registro abierto y sin limitación de beneficiarios al padrón en los términos de las reglas de operación de cada programa.

Obras públicas. Asignación final del contratista, validación de estimaciones y la autorización de pagos conforme a las estimaciones validadas.

Desarrollo urbano. Autorización y otorgamiento final del permiso o licencia.

Seguridad pública. Autorización del ingreso de un elemento policial de acuerdo a su expediente, autorizar la permanencia o sanción de un elemento que ha recibido queja o denuncia.

Otras. Dar por realizado un trámite

11. Ampliar la sistematización de procesos y trámites con el propósito de reducir al mínimo necesario el contacto entre las personas funcionarias municipales y los particulares que intervienen, incluidos proveedores, personas ciudadanas y organizaciones.
12. Poner en práctica las medidas de control normativo, institucionales y ciudadanas, que son más eficaces para evitar actos de corrupción, incluidas las siguientes.

De control normativo. Elaboración de reglamentos, lineamientos o políticas administrativas, para la regulación de los procesos de cada entidad o dependencia de manera general, y de manera más detallada en manuales de organización y procedimientos, para delimitar específicamente la responsabilidad de cada per-

sona servidora pública en los procesos. Establecimiento de comités a fin de reducir la discrecionalidad de las áreas y diversificar el análisis de las decisiones desde todos los puntos de vista (legal, contable, financiero etc.). Aplicación de auditorías y exámenes de control y confianza.

Institucionales. Políticas de cero tolerancia a la corrupción; fomento de la lealtad institucional y de la misión de la institución, pero sobre todo los valores, supervisando exigiendo. Los mandos medios y superiores deben de generar una visión y un enfoque de para qué se hace lo que se hace, a fin de incentivar el buen ambiente de trabajo y una vocación de servicio. Capacitación que comprenda los aspectos técnicos y materias de desarrollo humano, para generar habilidades de liderazgo dentro de las personas servidoras públicas. Creación de un órgano anticorrupción municipal.

Ciudadanas. Impulsar la transparencia proactiva y el establecimiento de observatorios ciudadanos a fin de que sean las personas ciudadanas quienes auxilien también a detectar riesgos de corrupción y lograr que el ejercicio de los recursos públicos se destine a sus objetivos. Creación de consejo de participación ciudadana enfocado en transparencia y rendición de cuentas.

13. Corregir los aspectos de carácter normativo, institucional y ciudadano, en los que se han detectado deficiencias para evitar actos de corrupción, como los siguientes.

De control normativo. Falta de reglamentación interna, o desactualización, o imprecisión de la misma, ausencia de comités, insuficiencia de la sistematización en los procesos, delimitación imprecisa de responsabilidades en manuales de or-

ganización y de procedimientos.

Institucionales. Falta de supervisión de los mandos medios y superiores, tolerancia a la corrupción, impunidad, falta de enfoque o visión. Duplicidad de funciones y toma de funciones ajenas al puesto.

Ciudadanas. Falta de transparencia y falta de interés de la ciudadanía. Ignorancia respecto de las facultades de las personas funcionarias públicas.

14. Incorporar los controles para mitigar los riesgos de corrupción con los que no se cuenta (ver apartado de identificación de riesgos de corrupción).
15. Instar al gobierno del estado a concluir las tareas aún pendientes para vincularse por completo a los sistemas de la Plataforma Digital Nacional que ya están operando, a fin de que los gobiernos municipales puedan incorporar los datos municipales que concentra el gobierno estatal, a sus propias bases de datos.
16. Prevenir, investigar y sancionar todas las conductas irregulares, toda vez que incluso las de menor gravedad pueden ser el origen de actos de corrupción de importancia.
17. Establecer e implementar un programa de trabajo de corto y mediano plazos para publicar los conjuntos de datos, con las características que deben tener los datos abiertos y que se especifican en la Guía de Apertura de Datos Abiertos para Combatir la Corrupción, incluida en este Informe. Establecer, así mismo, un orden de prioridad para la publicación de los conjuntos de datos, atendiendo a los aspectos contenidos en la misma Guía.
18. Integrar y capacitar un equipo de trabajo en los términos de la Guía para la publicación de los conjuntos de datos abiertos del gobierno municipal.
19. Promover entre las personas ciudadanas y sus organizaciones el uso de los datos publicados por el gobierno municipal, para prevenir actos de corrupción y para tener una participación más efectiva en la toma de decisiones de interés público.
20. Conocer las buenas prácticas de otros gobiernos u organizaciones, acerca de la publicación de datos abiertos, como las que se seleccionaron para este informe, a fin de adoptarlas en la medida de lo posible, con las adecuaciones pertinentes, a la gestión del gobierno municipal.
21. Conservar la información de administraciones anteriores e incorporarla en la página oficial, a fin de asegurar la permanencia de los conjuntos de datos.

Bibliografía

Bibliografía

Anticorrupción, S. E. (s.f.). Obtenido de <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Sistema-Electr%C3%B3nico-para-la-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica-SECOP-II-Colombia-16Jun2020.pdf>.

Anticorrupción, S. E. (s.f.). Obtenido de <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/BUDGET-MONITOR-GEORGIA-16Jun2020.pdf>.

Anticorrupción, S. E. (s.f.). Obtenido de https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Prevent_Rumania-16Jun2020.pdf.

Charter, O. D. (2015). Carta Internacional de Datos Abiertos. Obtenido de https://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf

CIDE. (2019). Métrica de Gobierno Abierto. México. Obtenido de <https://Inppmicrositio.shinyapps.io/metricadetransparencia2019/>

Foundation, W. W. (2016). Open Data Barometer (4th Edition ed.). Obtenido de http://devodb.wpengine.com/?_year=2017&indicator=ODB

IMCO. (2013, 2019, 2020). Índice de Información Presupuestal.

INEGI. (2017, 2019). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. México. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>; <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>

OCDE. (2017). Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf>

Partnership, O. C. (s.f.). Estándar de Datos de las Contrataciones Abiertas. Obtenido de <https://standard.open-contracting.org/latest/es/>

PNUD. (2020). Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Sector Público. México. Obtenido de https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/modelo-para-la-gestion-de-riesgos-de-corrupcion-en-el-sector-pub/

Pública, S. d. (2017). Guía de implementación de la política de datos abiertos. México: Diario Oficial de la Federación.

Anexos

Anexos

Anexo 1. Cuestionario sobre riesgos de corrupción y datos abiertos

I. IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN

1. ¿Cuáles son los principales servicios que presta el gobierno municipal que es necesario proteger o vigilar, debido a que pueden ser vulnerables a riesgos de corrupción?

2. Mencione las cinco principales funciones de la administración municipal que son indispensables para proteger de la corrupción al gobierno municipal:

3. ¿Qué proceso o procesos de la administración municipal son los más relevantes para proteger de la corrupción al gobierno municipal?

4. ¿Cuáles son las principales normas dirigidas a proteger de la corrupción al gobierno municipal?

5. Mencione los cinco puestos que podrían estar más expuestos a riesgos de corrupción:

6. ¿Qué circunstancias considera que son las que más probablemente inducirían a un servidor público a realizar un hecho de corrupción? (Puede seleccionar una o más opciones de respuesta).

- a. Que se considera “normal” la corrupción.
- b. Que no se denuncian los actos de corrupción.
- c. Que no hay o no se aplican sanciones.
- d. Que la regulación es deficiente o excesiva.
- e. Que existen redes que protegen la corrupción.
- f. Que las remuneraciones son inadecuadas.
- g. Otra (especifique) _____

7. ¿En qué áreas, actividades y decisiones hay mayor riesgo de corrupción por **falta de vigilancia o insuficiencia de controles**?

Áreas _____

Actividades _____

Decisiones _____

8. ¿Qué áreas y actividades cuentan con **mayor discrecionalidad** para la toma de decisiones?

a. Áreas _____

b. Actividades _____

9. ¿En qué momentos de los procesos se podrían presentar más frecuentemente los hechos de corrupción si las circunstancias lo permitieran?

10. ¿Qué tipo de agentes podrían estar más frecuentemente involucrados en los actos de corrupción? (Señale todas las opciones que considere necesarias)

- a. Empresas.
- b. Despachos particulares.
- c. Notarias.
- d. Funcionarios públicos de distintos niveles jerárquicos.
- e. Ciudadanos en lo individual.
- f. Otro (especifique) _____

11. ¿Cuáles son los principales beneficios que pueden obtener los agentes corruptores? (Señale las opciones que considere necesarias)

- a. Una posición ventajosa como proveedor, respecto de los competidores.
- b. Ahorro de tiempo.
- c. Una ganancia extraordinaria.
- d. Elusión de regulaciones.
- e. Un cargo público.
- f. Otro (especifique) _____

12. ¿Qué beneficio obtendrían principalmente los servidores públicos que participaran en actos de corrupción? (Señale las opciones que considere necesarias)

- a. Beneficios económicos (en dinero o en especie).
- b. Permanencia o ascenso en la estructura administrativa del gobierno municipal.
- c. Otro (especifique) _____

13. Describa los dos modus operandi más frecuentes a los que recurrirían el agente o los agentes corruptores:

14. ¿Qué medidas de control normativo u operativo, institucionales y ciudadanas, considera que son las más eficaces y por tanto las que tendría que evitar un funcionario corrupto?

- a. De control normativo u operativo _____
- b. Institucionales _____
- c. Ciudadanas _____

15. ¿Y qué medidas de control normativo u operativo, institucionales y ciudadanas, considera que son las de mayor debilidad, las que un funcionario corrupto podría explotar?

- a. De control normativo u operativo _____
- b. Institucionales _____
- c. Ciudadanas _____



II. EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN

Parte A. Si los riesgos de corrupción se materializaran, habría casos en los que:

		Sí	No
1	¿Se afectarían el desarrollo o los resultados de algún proceso institucional?		
2	¿Se afectaría el cumplimiento de metas y objetivos del gobierno municipal?		
3	¿Se afectaría la prestación de servicios del gobierno municipal?		
4	¿Se generaría pérdida de información y predictibilidad en la Institución, al propiciar incertidumbre?		
5	¿Obligaría a la intervención de alguno o algunos órganos de fiscalización?		
6	¿Daría lugar a procesos de investigación y responsabilidad administrativa?		
7	¿Daría lugar a procesos penales?		
8	¿Generaría pérdida de confianza en el gobierno municipal?		
9	¿Se afectaría la imagen del gobierno municipal?		
10	¿Ocasionaría lesiones físicas o pérdida de vidas humanas?		
11	¿Se afectaría directa o indirectamente a mujeres?		
12	¿Se afectaría directa o indirectamente a grupos en situación de vulnerabilidad?		
13	¿Se afectaría el medio ambiente?		

Parte B. Si los riesgos de corrupción se materializaran:

		Sí	No
1	¿Se generaría pérdida de recursos económicos del gobierno municipal?		
2	¿Se perdería confianza en el gobierno municipal?		
3	¿Se afectaría la imagen del gobierno municipal?		
4	¿Se perjudicaría la calidad de vida de la comunidad al restringir el acceso a bienes o servicios?		
5	¿Se afectaría el ejercicio de los derechos humanos?		

II. EVALUACIÓN DE CONTROLES PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN

		Sí	No
1	¿Existen manuales, instructivos o procedimientos para la aplicación de controles?		
2	¿Está(n) definido(s) el(los) responsable(s) de la ejecución de los controles y el seguimiento?		
3	¿Los controles se aplican automáticamente?		
4	¿Los controles se aplican manualmente?		
5	¿La frecuencia de aplicación de los controles y el seguimiento es de al menos dos veces al año?		
6	¿Se cuenta con evidencias de la aplicación y seguimiento de los controles?		
7	¿Los controles cuentan con enfoque de derechos humanos?		
8	¿Los controles cuentan con perspectiva de género?		
9	¿En el tiempo durante el que se han aplicado los controles estos han logrado mitigar o eliminar los riesgos de corrupción?		

IV. SITUACIÓN DE LOS DATOS ABIERTOS PUBLICADOS POR EL GOBIERNO MUNICIPAL

1. ¿Cómo se determinó qué bases de datos o conjuntos de datos publicar en formato de datos abiertos?

- La normatividad así lo dispone
- Son los que tradicionalmente se publican
- Los determinó el alcalde u otro funcionario
- Obedece a una política nacional o internacional
- Lo establece la política de transparencia o de datos abiertos del gobierno municipal
- Hay un documento que exponga esta política
- Sí ¿Dónde se puede consultar? _____
- No
- Otro (Especifique) _____

2. ¿Qué características cumplen los conjuntos de datos o las bases de datos que se publiquen como datos abiertos?

3. ¿Considera que las bases de datos o conjuntos de datos que publica el gobierno municipal son fácilmente accesibles y pueden ser consultados, procesados y analizados por usuarios no especializados?

- Todos
- Ninguno
- Algunos. ¿Cuáles?

4. ¿Con qué propósito o propósitos se publican los datos en formato abierto? (Señale las opciones que considere necesarias)

- Favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público
- Prevenir hechos de corrupción
- Transparentar la gestión del gobierno municipal
- Satisfacer una demanda ciudadana
- Satisfacer una demanda institucional
- Otro (Especifique) _____

5. ¿Cuáles conjuntos de datos o bases de datos de los que se publican considera que son los más útiles para prevenir hechos de corrupción?



6. ¿Se usan las bases de datos o conjuntos de datos publicados por el gobierno municipal para prevenir hechos de corrupción?

Sí, frecuentemente. ¿Por parte del propio gobierno municipal o de usuarios externos al gobierno municipal?

- Gobierno municipal
- Usuarios externos
- Ambos

Sí, pero pocas veces. ¿Por parte del propio gobierno municipal o de usuarios externos al gobierno municipal?

- Gobierno municipal
- Usuarios externos
- Ambos
- No

7. ¿Qué tipo de usuarios externos son los que más consultan los datos abiertos?

- Organizaciones sociales
- Medios de comunicación
- Académicos
- Organizaciones empresariales
- Legisladores
- Otro (Especifique) _____
- No sabe

8. ¿Considera que deberían publicarse más bases de datos o conjuntos de datos para prevenir hechos de corrupción?

Sí. Cuáles?

No

9. ¿A qué obedece que haya bases de datos o conjuntos de datos del gobierno municipal que no se publican en formatos de datos abiertos? (Señale las opciones que considere necesarias)

- No se cuenta con personal para ello
- Se cuenta con personal para ello, pero no está capacitado
- No se cuenta con equipo de cómputo o software para el procesamiento y la sistematización de los datos
- Se considera que es información restringida
- Otra razón (Especifique) _____

10. De las bases de datos o conjuntos de datos del gobierno municipal que no se publican en formatos de datos abiertos, ¿cuáles considera que serían más útiles para prevenir hechos de corrupción?

Anexo 2. Guía para la publicación de los conjuntos de datos abiertos del gobierno municipal

El objetivo de esta Guía es proporcionar orientación sobre la apertura y publicación de datos gubernamentales, de acuerdo con los principios de la Guía de datos abiertos para combatir la corrupción. Se incluyen, primero, la definición de datos abiertos, se explican sus principios y también las características que han de tener. En seguida, se enumeran los conjuntos de datos para su publicación en una primera instancia y se indican los aspectos que se tomaron en cuenta para proponer abrirlos, explicando las ventajas que ello tendría. Se sugiere a continuación la conformación de un equipo de trabajo para implementar la apertura de datos, se propone un programa de trabajo y los formatos alternativos para la publicación de datos abiertos, así como un referente a la interoperabilidad de los datos y sobre la usabilidad.

Para que un dato se considere en formato abierto deberá de contar con las siguientes características mínimas¹⁷:

1. Gratuitos: se obtendrán sin entregar a cambio contraprestación alguna;
2. No discriminatorios: serán accesibles sin restricciones de acceso para las personas usuarias;
3. De libre uso: citarán la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;
4. Legibles por máquinas: deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;
5. Integrales: deberán contener, en la medida de lo posible, el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;

6. Primarios: provendrán de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;

7. Oportunos: serán actualizados periódicamente, conforme se generen;

8. Permanentes: se deberán conservar en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles a través de identificadores adecuados para tal efecto.

Diagnóstico

En la primera parte del proyecto “uso de datos para la gestión de riesgos de corrupción” el Clúster realizó un inventario sobre la disponibilidad de conjuntos de datos y el cumplimiento de los principios de los datos abiertos, tomando como punto de partida los conjuntos de datos de la Guía,¹⁸ como estándar internacional en materia de transparencia y acceso a la información.

La propuesta de conjuntos de datos seleccionados como susceptibles de mejorarse o abrirse fue formulada con base en los siguientes criterios: 1) Que sean conjuntos de datos cuya publicación depende directamente de la administración pública municipal central; 2) Que sean pertinentes para el propósito de gestionar los riesgos de corrupción, de acuerdo con los resultados de la investigación realizada en los gobiernos municipales sobre identificación y gestión de riesgos de corrupción; 3) Que sean datos susceptibles de publicarse en el tiempo que le resta a la administración actual, en las condiciones de disponibilidad de recursos humanos capacitados y equipo. La información pública factible de crear, abrir o mejorar bajo recursos limitados.

¹⁷ Secretaría de la Función Pública. Guía de implementación de la política de datos abiertos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2017. México.

¹⁸ Open Data Charter, 2015. Carta Internacional de Datos Abiertos. <https://opendatacharter.net/principles-es/>

Selección y priorización de datos

A la selección de 10 conjuntos de datos que hizo el Clúster, de los 30 que se proponen en la Guía, se le podrán adicionar otros que se consideren importantes y se establecerá una jerarquización de los conjuntos para efectos de su publicación.

Los aspectos más importantes que es preciso considerar para para abrir los datos o para mejorar su calidad son:

1. Contribuir a las políticas institucionales. Permite cumplir con la política de transparencia y rendición de cuentas.
2. Detección de riesgos. Se identifica la información más útil para prevenir y detectar riesgos de corrupción.
3. Costo. Considera los recursos humanos y tecnológicos, como también el tiempo requerido para el mejoramiento o apertura de datos.
4. Capacidad técnica. Consiste en que el personal encargado del desarrollo y actualización de la información cuente con los elementos técnicos necesarios para el mejoramiento y apertura de datos.
5. Demanda. Se refiere a los datos más solicitados por la sociedad en diferen-

tes medios.

6. Monitoreo. Es necesario para facilitar el análisis de la información y evaluar su calidad.

El equipo de trabajo

Su propósito es decidir que conjuntos de datos se van a abrir y con qué prioridad, así como verificar que efectivamente se publiquen con las características que deben tener los datos abiertos. El equipo se integra por:

Líderes: Los funcionarios titulares de las áreas cuyas funciones se relacionan con la publicación y uso de los conjuntos de datos.

Responsables de apoyo técnico: Son las personas responsables de recopilar la información en las diversas dependencias municipales y son quienes elaborarán la forma en que se presentará la información y la mantendrán actualizada.

Responsable de transparencia: Personal del área de Transparencia. Asegurará el cumplimiento de la normatividad sobre privacidad.

Implementación del plan de acción de apertura de datos

Plan de acción para la apertura de datos

Actividad
1) Diagnóstico de los datos prioritarios, en su caso, validar y/o mejorar el estatus del registro
2) Selección y jerarquización de los datos
3) Mejora de la calidad de los datos publicados
4) Conversión de datos a formatos abiertos

Formato abierto

Existen diversos tipos de formatos para publicar Datos Abiertos. Se recomienda seguir los siguientes:

Datos tabulares, se recomienda el formato CSV, en los cuales los valores o cadenas de caracteres que conforman los datos se acomodan en filas -separadas por saltos de línea - y columnas - separadas por comas -;

Datos estructurados, se recomienda el uso de los formatos JSON o XML cuya especificación se encuentra disponible abiertamente;

Datos espaciales se recomienda el uso de los formatos SHP, GeoJSON, o KML;

Documentos de texto, se recomienda el uso del formato ODT. Dicho formato forma parte del estándar ODF (del inglés, Open Document File Format),

Se podrán publicar datos en formatos abiertos de bases de datos contenidas en un solo archivo, como es el caso de los archivos de base de datos SQLite. Adicionalmente, se podrán publicar formatos adicionales para cada conjunto para asegurar su mayor inclusión y entendimiento posible, por ejemplo, en el caso de datos tabulares hacer disponible la versión XLS, XLSX del archivo junto con el CSV.

Interoperabilidad de los datos abiertos

Para incrementar la interoperabilidad de los Datos Abiertos, las áreas generadoras o administradoras de Datos deberán utilizar de manera obligatoria:

- El Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades para el registro de infor-

mación geográfica;

- El estándar ISO-8601 para el registro de fechas, horas y periodos;
- Codificación de texto en formato UTF-8;
- El estándar ASCII6;
- Los estándares en materia de datos para contrataciones abiertas impulsados por el Gobierno de la República;
- El estándar para la generación y publicación de boletines y notificaciones técnicas como Datos Abiertos (ver manuales en línea en datos.gob.mx/guía) impulsados por el Gobierno de la República, y
- Los lineamientos para fomentar el uso y visualización de datos en datos.gob.mx.
- La Guía de Datos Abiertos Anticorrupción de la Carta Internacional de Datos Abiertos.

Usabilidad

Para incrementar la usabilidad de los Datos Abiertos, las Instituciones deberán:

Promover la legibilidad por máquinas: Hacer disponible la información en un formato digital y que ésta se encuentre en un formato de archivo cuya estructura sea adecuada para su procesamiento por computadora. En la medida de lo posible, se deberán utilizar formatos de archivo como JSON y XML. Para lo anterior se recomienda:

- Eliminar cálculos adicionales en formatos tabulares, por ejemplo: una celda "Total" con la suma de una de las columnas;
- Remover imágenes, celdas unidas y cualquier otra edición de forma de los archivos; para facilitar su proce-

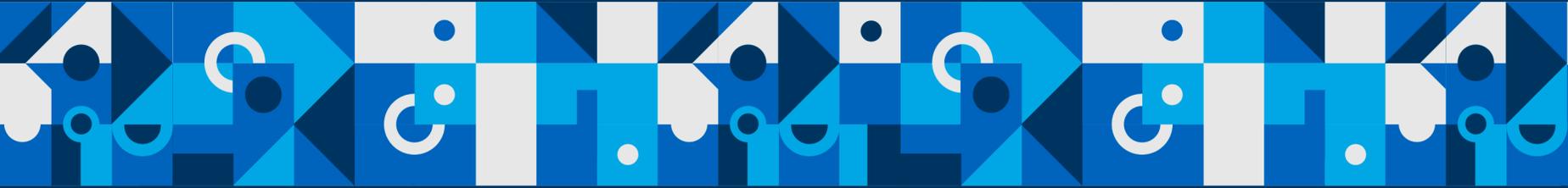
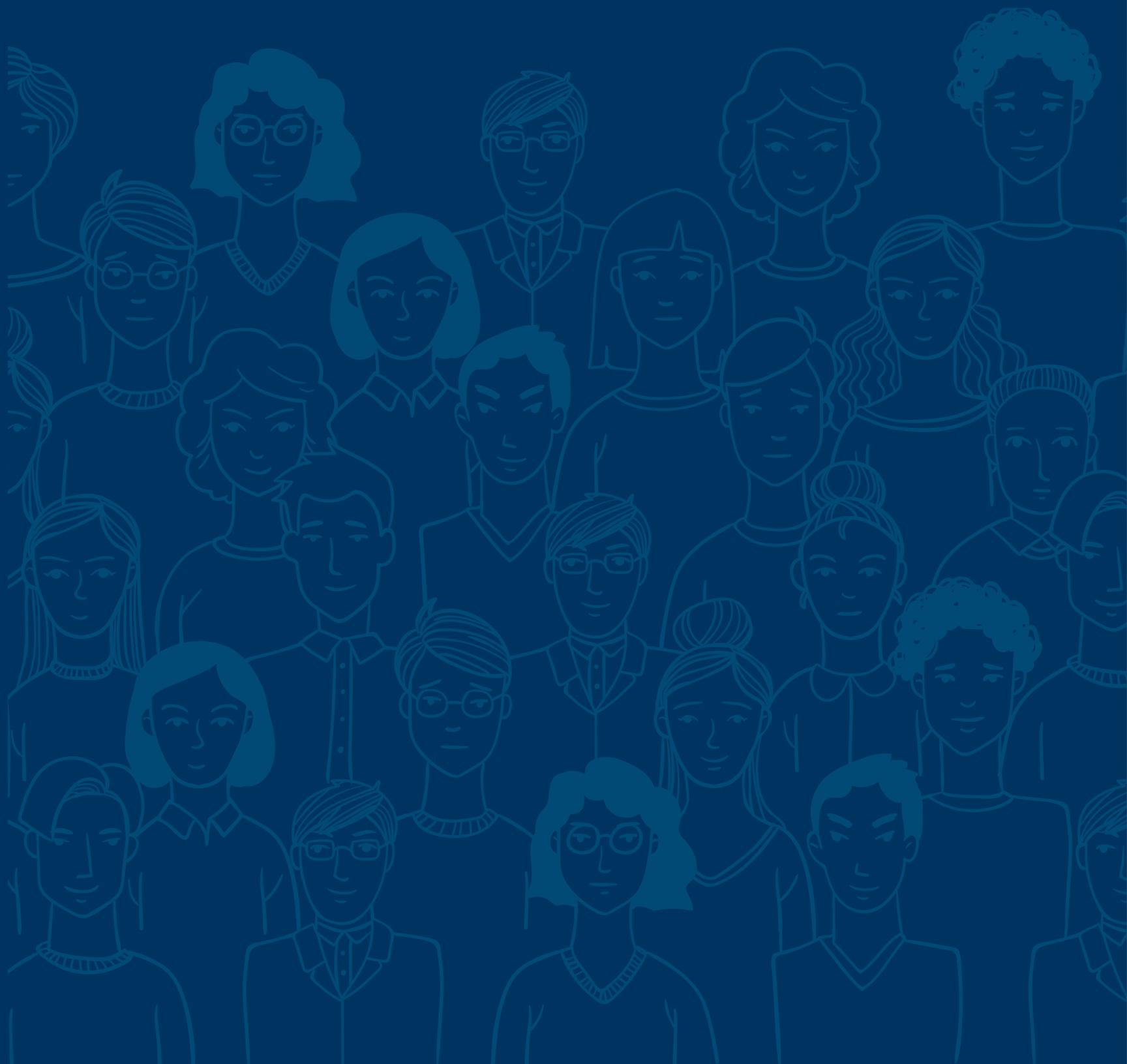
samiento, éstos deben ser planos, y

- Los campos numéricos, incluyendo los monetarios y magnitudes, deben permanecer en un formato numérico de tipo entero o flotante, es decir, evitar agregar símbolos monetarios o de unidades de medición, p. ej. “200 m²” o “ £20”, haciendo explícitas las unidades en el nombre de la columna, o en una segunda columna. Por ejemplo “Monto en MXN”, “Distancia en KM”.
- Promover la legibilidad por humanos: Se podrán publicar los datos en diversos formatos que, además de permitir la legibilidad por máquina, permitan a un usuario comprender los Datos Abiertos. Para lo anterior se recomienda:
 - Acompañar formatos abiertos por archivos XLS, a manera de que usuarios de diferentes niveles de conocimiento técnico puedan usarlo;
 - Describir claramente los nombres de columnas, por ejemplo “Fecha de solicitud” en lugar de “fech_sol”. En

caso de mantener dicha codificación, se deberá acompañar el conjunto de datos con un diccionario de datos;

- Evitar tener valores de diferentes tipos (como texto y número) para una columna en diferentes registros o filas.
- Evitar información duplicada;
- Eliminar redundancia en datos;
- Asegurar la representación de variables (unificar datos);
- Evitar el uso de rangos numéricos y optar por rangos definidos en el ISO 8601, p. ej. en lugar de 0-5, 6-10, usar quinquenios, y
- Evitar errores sintácticos.

Establecer categorizaciones de datos: Utilizar categorías bien definidas facilita la consulta y el análisis de datos masivos. Las categorías permiten agrupar datos conforme a una cierta característica o propiedad en común. El establecimiento de categorías en los datos se podrá realizar utilizando atributos de los datos para los cuales es posible establecer valores predefinidos.



www.datoscontralacorrupcion.mx

