



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**

**SOLUCIONES JURÍDICAS A LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN  
DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO**

**TESIS**

Que para optar por el grado de  
Maestría en Derecho

PRESENTA:  
CINTHYA PAOLA OROZCO GÓMEZ

Directores de tesis:

Mtro. Alberto Romero Valencia  
*Facultad de Derecho, UNAM*

Prof. Dr. Philipp Dann  
*Juristische Fakultät, Humboldt - Universität zu Berlin*

Ciudad Univesitaria, Ciudad de México, marzo, 2019.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A todos los que me ayudan a alcanzar mis sueños, demostrándome día a día su cariño incondicional.*

# AGRADECIMIENTOS

*Investigación realizada gracias a la asignación de beca nacional CONACyT, otorgada para concluir el programa de Posgrado en Derecho.*

*Investigación realizada gracias a la asignación de beca mixta CONACyT, otorgada para realizar una estancia de investigación en la Humboldt Universität zu Berlin, en la ciudad de Berlín, Alemania.*

*Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM IV300217. Agradezco a la DGAPA-UNAM la beca recibida.*

*El perfeccionamiento de la conciencia colectiva  
(que precisa de libertad) es producto y fruto de  
la evolución cultural.*

*Pierre Lévy*

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

## CAPÍTULO I

### CONSIDERACIONES GENERALES

<b>1. GOBIERNO ABIERTO .....</b>	<b>1</b>
1.1. DEFINICIÓN .....	2
1.2. PRINCIPIOS .....	5
1.2.1. <i>Transparencia y apertura</i> .....	5
1.2.2. <i>Participación</i> .....	6
1.2.3. <i>Colaboración ciudadana</i> .....	7
1.3. CONTENIDO DEL GOBIERNO ABIERTO .....	9
1.3.1. <i>Transparencia</i> .....	10
1.3.1.1. <i>Transparencia focalizada</i> .....	12
1.3.1.2. <i>Derecho de acceso a la información pública</i> .....	16
1.3.1.3. <i>Rendición de cuentas</i> .....	19
1.3.2. <i>Participación social en los asuntos públicos</i> .....	21
1.3.3. <i>Colaboración ciudadana</i> .....	23
1.3.4. <i>Amplia utilización de las tecnologías de información</i> .....	25

## CAPÍTULO II

### GOBIERNO ABIERTO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

<b>1. LA DEMOCRACIA Y SU DINAMISMO CONCEPTUAL .....</b>	<b>29</b>
<b>2. ¿HACIA DÓNDE NOS LLEVA LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA? BREVE ANÁLISIS DE SU TIPOLOGÍA.....</b>	<b>36</b>
2.1. DEMOCRACIA DIRECTA.....	36
2.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA O INDIRECTA .....	37
2.3. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.....	38
2.3.1. <i>Plebiscito</i> .....	40
2.3.2. <i>Iniciativa popular</i> .....	40
2.3.3. <i>Referéndum</i> .....	41
2.3.4. <i>Revocación de mandato</i> .....	41
2.4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	42
<b>3. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: FINES Y CONCEPTO .....</b>	<b>45</b>
<b>4. EL GOBIERNO ABIERTO COMO RESPUESTA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....</b>	<b>50</b>

## CAPÍTULO III

### GOBIERNO ABIERTO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

<b>1. DECLARACIÓN SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO .....</b>	<b>56</b>
1.1. COMPROMISOS DE LA <i>DECLARACIÓN SOBRE GOBIERNO ABIERTO</i> .....	57
<b>2. OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP: ARTICLES OF GOVERNANCE .....</b>	<b>58</b>
2.1. REQUISITOS PARA FORMAR PARTE DE LA <i>ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO</i> .....	59
2.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA INTERNACIONAL DEL <i>OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP</i> .....	59
2.2.1. <i>Comité directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto</i> .....	59
2.2.1.1. Presidentes del Comité directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto .....	61
2.2.2. <i>Subcomités</i> .....	62
2.2.3. <i>Unidad de apoyo</i> .....	64
2.3. MECANISMO DE LA RED DE CONTACTOS DE LA <i>ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO</i> .....	64
2.4. MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE Y PLANES DE ACCIÓN .....	65
2.5. FINANCIAMIENTO .....	66
2.6. SANCIONES ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN LA <i>ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO</i> .....	67
<b>3. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN LOS PAÍSES MIEMBRO.....</b>	<b>68</b>
3.1. CONSULTAR ELEGIBILIDAD .....	69
3.1.1. <i>Áreas de elegibilidad básica</i> .....	69
3.1.2. <i>Evaluación de control de valores de la Alianza para el Gobierno Abierto</i> .....	73
3.2. CARTA DE INTENCIÓN .....	76
3.3. CREAR UN PLAN DE ACCIÓN NACIONAL .....	76
3.4. IMPLEMENTAR COMPROMISOS .....	80
3.5. AUTOEVALUACIÓN DEL PRIMER AÑO.....	81
3.6. INFORME DE PROGRESO DEL MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE.....	82
3.7. AUTOEVALUACIÓN DEL SEGUNDO AÑO .....	83
3.8. INFORME DE FIN DE TÉRMINO DEL MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE.....	83

## CAPÍTULO IV

### EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

<b>1. ADOPCIÓN DE LA <i>DECLARACIÓN SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP)</i> .....</b>	<b>84</b>
<b>2. PLANES DE ACCIÓN .....</b>	<b>85</b>
2.1. PLAN DE ACCIÓN 2011—2012 Y PLAN DE ACCIÓN AMPLIADO .....	85
2.2. PLAN DE ACCIÓN 2013—2015 .....	88
2.3. PLAN DE ACCIÓN 2016—2018 .....	90
<b>3. MARCO JURÍDICO DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO .....</b>	<b>94</b>
3.1. LEGISLACIÓN Y ESTRUCTURA ORGÁNICA NACIONAL DEL GOBIERNO ABIERTO .....	95
3.1.1. <i>Normatividad aplicable nacional en materia de gobierno abierto</i> .....	95
3.1.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	95

3.1.1.2.	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública .....	96
3.1.1.3.	Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y los Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.....	97
3.1.1.4.	Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.....	97
3.1.1.5.	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública .....	98
3.1.1.6.	Disposiciones Generales en la materias de Archivos y de Gobierno Abierto para la Administración Pública Federal .....	99
3.1.1.7.	Programa Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales .....	101
3.1.2.	<i>Evolución de la estructura orgánica del gobierno abierto en México</i> .....	102
3.1.2.1.	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública .....	103
3.1.2.2.	Secretariado Técnico Tripartita .....	103
3.1.2.3.	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.....	106
3.1.2.4.	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.....	108
3.1.2.5.	Secretariados Técnicos Locales .....	112
<b>4.</b>	<b>PANORAMA ACTUAL DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO .....</b>	<b>114</b>
4.1.	EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	114
4.2.	EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL ÁMBITO NACIONAL .....	121
<b>5.</b>	<b>SOLUCIONES JURÍDICAS A LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO .....</b>	<b>123</b>
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>132</b>
	<b>FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>135</b>



## INTRODUCCIÓN

La *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA) surge en 2011 como una iniciativa de carácter internacional con el propósito de fortalecer los esquemas de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información; tiene por objetivo central robustecer los esquemas de gobernanza de los países miembro que deciden adherirse de forma voluntaria a la *Declaración sobre el Gobierno Abierto*. Así, las metas de la AGA se cumplen en tanto la sociedad civil y el gobierno trabajen en conjunto para dar solución a necesidades comunes.

El «gobierno abierto» es un concepto —si bien, no innovador— que constituye uno de los principales ejemplos para fortalecer y transparentar el actuar gubernamental, erradicar la cultura del secreto, impulsar la rendición de cuentas, fomentar la participación ciudadana, así como promover el combate contra la corrupción.

La inminente necesidad por mantener un diálogo directo, constante y progresivo entre el gobierno y sus respectivos ciudadanos es un tema de coyuntura que conforma una de las primordiales características de las sociedades democráticas modernas. Es de esta forma que el *gobierno abierto* se presenta como un nuevo paradigma que, a través de la interrelación entre transparencia, participación y colaboración ciudadana, pretende dar solución a los problemas de representación política que afectan a gran número de Estados democráticos.

México, como país pionero, se incorpora a la AGA firmando la *Declaración sobre el Gobierno Abierto* en septiembre de 2011; a partir de ese momento ha sumado esfuerzos para implementar dicha iniciativa dentro de su administración a través de una serie de compromisos prioritarios plasmados en tres diferentes versiones del denominado *Plan de acción nacional*.

Durante el periodo 2011—2018 el *Mecanismo de Revisión Independiente*, unidad de la AGA, realizó tres informes de avance en relación a la adopción del *gobierno abierto* en

México; el propósito fue evaluar la elaboración, desarrollo e implementación de los planes de acción ejecutados, sin embargo los resultados fueron desfavorables debido a una serie de incumplimientos respecto a los compromisos adquiridos.

En fecha 7 de febrero de 2014, en el marco de los mencionados informes, se reforma el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dicha modificación dio origen a la malograda inclusión del término “gobierno abierto” dentro del sistema jurídico pues, pese al progreso obtenido, el fracaso deviene de una insuficiente regulación.

Es por lo anterior que la presente tesis busca demostrar que los problemas de implementación del *gobierno abierto* en México pueden ser solucionados desde una perspectiva jurídica que transforme conductas que ahora son optativas en obligatorias.

Ahora bien, por cuanto hace a la estructura de la investigación, ésta consta de cuatro capítulos: el primero aborda la conceptualización del *gobierno abierto* y los principios fundamentales que lo conforman; el segundo versa sobre la estrecha relación que guarda nuestro objeto de estudio con la democracia participativa y su importancia; el tercero trata la estructura e implementación del *gobierno abierto* en el contexto internacional y, por último, el cuarto refleja el panorama actual del *gobierno abierto* en México al analizar su regulación en el Derecho positivo y los compromisos asumidos bajo el marco de la AGA. Asimismo se proponen soluciones de carácter jurídico para hacer viable no solamente el cumplimiento de los compromisos adoptados por México en el contexto de la AGA, sino también la correcta institucionalización del *gobierno abierto* en nuestro sistema jurídico vigente.

Sin duda la ausencia de legitimidad en el sistema democrático vigente es generada, entre otros factores, por la limitada interacción y colaboración entre autoridades y ciudadanos, así como por el frágil vínculo entre gran variedad de necesidades sociales y pocos resultados gubernamentales; es por ello que el presente estudio muestra al *gobierno abierto* como una posible solución para fortalecer los sistemas de representación mediante la implementación de buenas prácticas gubernamentales.

# CAPÍTULO I

## CONSIDERACIONES GENERALES

*Siempre nos quedará la posibilidad de regresar a las bestias. Pero si queremos seguir siendo humanos, entonces solo habrá un camino, el de la sociedad abierta. Debemos proseguir hacia lo desconocido, lo incierto y lo inevitable sirviéndonos de la razón de que podamos disponer, para procurarnos la seguridad y libertad a que aspiramos.*

*Karl Popper*

### 1. Gobierno abierto

El término *gobierno abierto* fue utilizado durante los debates de la “*Freedom of Information Act*” de Estados Unidos en los años 50; la primera vez que se empleó dicha denominación en forma impresa fue en 1957 en un artículo intitulado “*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*”, escrito por Wallace Parks.<sup>1</sup>

Otro antecedente relevante en la creación del *Gobierno Abierto* es el “*gobierno electrónico*” o “*e—government*”, el cual se concibe como el actuar del gobierno a través de medios electrónicos con la finalidad de facilitar un proceso de difusión de información eficiente, rápido y transparente para el público; asimismo, permite al gobierno realizar eficazmente sus actividades administrativas.<sup>2</sup>

Al hablar de *Gobierno Abierto*, en los términos actualmente entendidos, hallamos su antecedente en dos grandes iniciativas a nivel mundial: la primera alude a la propuesta implementada por el Presidente estadounidense Barack Obama, impulsando dicho *Gobierno Abierto* mediante la institucionalización de un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, con el objetivo declarado de fortalecer su democracia; y la segunda, la de Gordon Brown<sup>3</sup> y David Cameron<sup>4</sup> en Reino Unido que

<sup>1</sup> Yu, Harlan y ROBINSON, David G., The New Ambiguity of Open Government, *UCLA Law Review*

<sup>2</sup> *E-Governance*, UNESCO, [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=4404&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>3</sup> Primer Ministro de Reino Unido en el periodo 2007-2010.

<sup>4</sup> Primer Ministro de Reino Unido en el periodo 2010-2016.

iniciaron también un proceso de apertura al publicar información en poder de la administración.<sup>5</sup>

### **1.1. Definición**

El autor Juan Miguel Márquez define, desde una perspectiva teórica, al *Gobierno Abierto* de la siguiente manera:

*...es un modelo que incorpora como pilares fundamentales de su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, aprovechando las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia y el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas.*<sup>6</sup>

Desde una perspectiva política adoptaremos, como primer acercamiento, el concepto que México ha plasmado en el denominado *Plan de acción 2013—2015*:

*Gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que proporcione al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que suscriban el desarrollo del país.*<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> DE LA FUENTE, Carlos, “Gobierno como plataforma: retos y oportunidades”, en CONCHA, Gastón y NASER Alejandra (eds.), *El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2012, p. 68.

<sup>6</sup> MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Juan Miguel et al., *Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en Materia de Gobierno Abierto*, España, ONTSI-Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2013, p. 7.

<sup>7</sup> *Plan de acción 2013—2015 México, una nueva relación entre sociedad y gobierno*, México, Alianza para el Gobierno Abierto México, 2014, p. 5.

Con base en la noción anterior cabe destacar que algunos autores consideran la estructura del *gobierno abierto* como un subsistema de políticas públicas<sup>8</sup> que tiene por objetivo fortalecer el esquema de apertura e interacción ciudadana.

El *gobierno abierto*, al paso del tiempo, ha ido adquiriendo y adoptando diversos elementos para su evolución conceptual; sin embargo los componentes que siempre se encuentran presentes son transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana (contemplada desde la perspectiva colaborativa en el diseño de políticas públicas). Incluso, bajo el mismo esquema, el objetivo puede variar sin dejar de atender al mismo resultado: “fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de los asuntos públicos”<sup>9</sup>, “instaurar un cambio de paradigma en la interacción Gobierno y Sociedad”<sup>10</sup>, “proponer a la ciudadanía nuevas formas de relacionamiento con el Estado”<sup>11</sup>.

Es de suma importancia destacar que la interacción entre los anteriores elementos, en un panorama de *Gobierno Abierto*, solamente se logra mediante la implementación de las *tecnologías de la información y comunicación* adecuadas<sup>12</sup>, es decir, no basta con

---

<sup>8</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel, “El *Gobierno Abierto* como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo.”, en HOFMANN, Andrés et al. (Coord.), *La promesa del Gobierno Abierto*, México-Chile, ITAIP-INFODF, 2012, p. 74.

<sup>9</sup> *Plan de acción 2014—2015 Chile, Gobierno Abierto*, Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, p. 2. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202014-16%20CHILE%20OFICIAL.pdf>; consultado el día 19 de septiembre de 2017.

<sup>10</sup> *Plan de acción 2014—2016 de gobierno abierto Paraguay*, Paraguay, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, p. 7. Disponible en <http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202014-2016%20de%20Gobierno%20Abierto%20Paraguay.pdf>; consultado el día 19 de septiembre de 2017.

<sup>11</sup> *Plan de acción 2014—2016, Uruguay, Alianza para el Gobierno Abierto*, Presidencia República Oriental del Uruguay, p. 4. Disponible en [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan\\_Accion\\_Uruguay\\_2014-2016.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan_Accion_Uruguay_2014-2016.pdf); consultado el día 19 de septiembre de 2017.

<sup>12</sup> El *gobierno abierto*, a ser un concepto dinámico y en constante formación, puede variar respecto a su constitución básica; sin embargo los principios y propósitos, al encontrarse

que un gobierno fortalezca sus redes de transparencia o positivice la participación ciudadana en una ley sustantiva sino que, aunado a ello, debe existir una constante interconexión entre los elementos del concepto utilizando como vía las TIC.

Debido a la polisemia del concepto *gobierno abierto* el autor Álvaro Ramírez-Alujas considera que puede ser analizado desde tres diferentes vertientes:

*a) Política pública que mejora y fortalece la institucionalidad pública, apalancada en el uso de las TIC, b) Modelo de gobernanza que busca cambiar la relación entre gobierno y sociedad a través de nuevas vías de trabajo conjunto y distribuido, y c) Cambio de paradigma y una nueva cultura de trabajo que articula valores de referencia con nuevas prácticas en materia de gestión y políticas públicas.*<sup>13</sup>

La pluralidad de enfoques del concepto base nos sirve para reafirmar que, pese a ello, la estructura total converge sobre un mismo propósito: incrementar la capacidad de respuesta en la gestión pública mediante el fortalecimiento de los esquemas de diálogo entre la ciudadanía y el gobierno.

En resumen el *Gobierno Abierto* permite, mediante la modernización, implementar esquemas más eficientes de transparencia que tengan por objetivo no sólo mejorar la gestión pública sino, también, combatir paralelamente la corrupción<sup>14</sup>. Dicho resultado

---

siempre presentes, conforman una unidad con un fin último: eficientar la gestión pública y la respuesta del gobierno con la ciudadanía mediante el fortalecimiento de los esquemas de comunicación.

<sup>13</sup> RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. y Nicolás DASSEN, *Vientos de cambio II. Alcances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, p. 6.

<sup>14</sup> México, de acuerdo a los resultados del *Índice de la percepción de corrupción* exhibidos en 2017 por el organismo no gubernamental *Transparency International*, ocupa el lugar número 135 en niveles de corrupción entre una muestra de 180 países. Dinamarca y Nueva Zelanda destacan como el primer y segundo país mejor evaluados mientras que Sudán del Sur y Somalia son los más corruptos, ocupando el puesto 179 y 180 respectivamente. Resulta importante añadir que en tan sólo dos años, del 2015 al 2017, México descendió 40 lugares en el ranking internacional. Véase [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf). Consultado el 05 de noviembre de 2018.

se logra al fortalecer a la ciudadanía con información veraz, valiosa y comprobable que incentive las vías de participación.

## **1.2. Principios**

En las siguientes líneas se hablará de los elementos constitutivos del *Gobierno Abierto*, es decir, de los principios que fungen como base para su conformación, siendo éstos tres: transparencia, participación y colaboración.

### **1.2.1. Transparencia y apertura**

En el contexto de *Gobierno Abierto* se entiende por transparencia el conocimiento de los ciudadanos acerca de lo que el gobierno hace y el derecho que tienen de acceder a la información pública, lo que facilita el control de acción del gobierno y la rendición de cuentas<sup>15</sup>; tiene como objetivo ofrecer a la sociedad información abierta y accesible sobre cada institución pública acerca de las actividades que realiza, así como datos de gestión interna.<sup>16</sup>

La transparencia es un concepto que ha ido evolucionando a la par de las necesidades sociales, la falta de legitimidad en los gobiernos es un tema que afecta directamente a los Estados democráticos. El ejercicio de la democracia supone ciudadanos bien informados que sean capaces de participar activamente en la toma de decisiones; resulta claro que si la ciudadanía no cuenta con las herramientas necesarias para desempeñar el papel que este sistema exige, ni siquiera será posible alcanzar los niveles de democratización básicos. El *Gobierno Abierto* se presenta como una nueva oportunidad para incentivar de forma moderna la participación ciudadana lo cual mejorará, sin duda, la transparencia en la gestión pública.

Empoderar a los ciudadanos mediante el acceso a la información es una de las misiones de la transparencia: entre mayor información oportuna fluya en la sociedad

---

<sup>15</sup> COROJAN, Ana y Eva CAMPOS, *Gobierno Abierto: Alcance e implicaciones*, Madrid, Fundación ideas, 2013, p. 25.

<sup>16</sup> MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Juan Miguel et al., *op cit.* nota 6, p. 13.

más sencillo será vigilar y controlar la gestión pública y el buen gobierno. No sólo es un esquema donde el ciudadano ejerce válidamente su derecho de acceso a la información, es una cuestión que va más allá: se trata de la capacidad y disposición del gobierno de poner en manos de las personas, de forma voluntaria, información vinculada con sus actos de gestión sin que medie previamente una solicitud.<sup>17</sup>

La apertura del gobierno aparejada de la transparencia es una cualidad de las sociedades modernas, es la transición que permite combatir de forma directa y oportuna a la corrupción; es, entre muchas otras cosas, responsabilizar al ciudadano de la gestión pública mediante información útil y veraz.

### 1.2.2. Participación

Dentro del *Gobierno Abierto* la participación consiste en canalizar conocimiento, opinión y compromiso social hacia el gobierno, quien, en respuesta, debe encontrarse dispuesto a satisfacer a la comunidad.<sup>18</sup> Implica que la ciudadanía emita opinión respecto a la actividad de cada institución pública; pero no sólo debe acotarse a los conocimientos de aquellos temas que repercuten a la sociedad, sino que, bajo el enfoque de una meta ambiciosa, debe involucrar un esquema en el cual la transparencia le permita hacer uso de la información, teniendo como consecuencia indefectible una toma de decisión responsable, pudiendo de este modo decidir las directrices y fines últimos de los proyectos puestos en marcha por la comunidad y el

---

<sup>17</sup> La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son dos conceptos confundidos con regularidad y que, en ocasiones, conducen al error si la expectativa es que el ejercicio del derecho de acceso a la información tenga por consecuencia la transparencia gubernamental. Tenemos, como punto aclaratorio, que el derecho de acceso a la información se ejerce a través de una solicitud que el sujeto interesado realiza al sujeto obligado —mediante el procedimiento establecido en la ley de la materia—; mientras que, por otro lado, la transparencia, al ser una cualidad, no puede ser concebida de forma inmediata y tangible, es un elemento que guarda mayor relación con el nivel de apertura que el gobierno muestre a sus ciudadanos respecto a la gestión pública.

<sup>18</sup> Cfr. MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Juan Miguel et al, *Estudio de la Demanda y uso de Gobierno Abierto en España*, ONTSI-Ministerio de Industria, Energía y Turismo, España, 2013, p. 7



gobierno en colaboración. Así, dentro de este esquema, podemos hablar de grados de participación tales como la consulta pública, la aportación ciudadana y el diseño de políticas públicas.<sup>19</sup>

El *Gobierno Abierto* es un sistema que fracasa en caso de presentar desinterés por parte de la ciudadanía, si bien es cierto que se vincula directamente con la buena administración y el actuar gubernamental también lo es que debe existir compromiso social; estos esquemas, en conjunto, fortalecen simultáneamente los esquemas de gobernaza y los canales de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno.

Es por ello que la participación ciudadana juega un papel fundamental tomando en cuenta que en ella figura la voz capaz de exigir al gobierno información acertiva que refleje las acciones implementadas para combatir todo acto que merme el adecuado funcionamiento institucional pues, en palabras de Vera, Rocha y Martínez, “la buena administración no es nada concedido por la gracia de los gobernantes, sino un derecho que va conquistándose por la ciudadanía activa y organizada”<sup>20</sup>.

### 1.2.3. Colaboración ciudadana

La colaboración ciudadana requiere la posibilidad de que la sociedad aporte sus conocimientos en la prestación, mejora e innovación de servicios públicos; esta visión, apegada a los principios del *gobierno abierto*, rompe de forma contundente con el diseño de políticas clásico donde los únicos habilitados para proponer y habilitar son los “representantes” de la población.

La colaboración implica que tanto el gobierno y la ciudadanía mantengan un canal abierto de comunicación que permita unir ambos esfuerzos, es una comunicación que

---

<sup>19</sup> Cfr. MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Juan Miguel et al., *op cit.* nota 6, p. 13.

<sup>20</sup> VERA MARTÍNEZ, Martín Cutberto; ROCHA ROMERO, David; MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, María Concepción, “El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito, Ecuador, 2015, núm. 53, septiembre, 2015, p. 17.

se da al interior del gobierno y de éste con la sociedad para conseguir la máxima eficiencia y eficacia en la acción gubernamental.<sup>21</sup>

Uno de los grandes conflictos durante gran parte del siglo XXI, al menos en México y diversos países latinoamericanos, es la falta de representación política. Esta situación hace que el diseño de políticas clásico se perciba ilegítimo, obsoleto y defensor exclusivamente de los intereses de la clase dominante, dañando severamente el sistema democrático.

La colaboración ciudadana surge en respuesta a todas estas carencias y deficiencias que el sistema de representación político clásico ha acarreado durante años, mostrándose como una nueva oportunidad de fortalecer esquemas políticos integradores basados en la transparencia, la rendición de cuentas y participación ciudadana. Vivimos en un tiempo donde resulta imperante que los representantes sociales, además de atender las demandas sociales, se conviertan en reales portavoces de las mayorías.

De ahí que la colaboración se base en la aceptación de que el conocimiento y la experiencia también se encuentran en el sector social, motivo por el cual resulta necesario incorporar ese bagaje en la creación de políticas públicas.

De acuerdo con García y García el reto actual radica en superar la brecha provocada por la pirámide informacional que, de forma intencional, aparta a la ciudadanía de una regular toma de decisiones<sup>22</sup> al colocarla en la parte inferior de la estructura. Precisamente uno de los objetivos del Gobierno Abierto es reducir las asimetrías informativas provocadas por la ausencia de canales de comunicación bidireccionales,

---

<sup>21</sup> COROJAN, Ana y Eva CAMPOS, *op cit.* nota 15, p. 25.

<sup>22</sup> Las periódicas consultas electorales propias de los sistemas democráticos no deben ser confundidas con los reales esquemas de participación y colaboración ciudadana pues éstas últimas implican, incluso, el diseño de políticas públicas.

ello se logra únicamente mediante la integración de la ciudadanía en la estructura de poder de las sociedades democráticas al reconocer su capacidad de colaboración.<sup>23</sup>

Combatir la pirámide informacional es uno de los grandes paradigmas del siglo XXI, para encontrar soluciones innovadoras a problemas comunes es indispensable una estrecha comunicación entre los gobernantes y la ciudadanía que permita compartir experiencias y coordinar nuevas iniciativas.

De acuerdo a estudios de campo realizados por Beath, Christia y Enikolopov, la colaboración ciudadana reduce significativamente la arbitrariedad de las élites políticas en los proyectos de gasto y funciona como catalizador de la legitimidad social provocando, por consecuencia, satisfacción general.<sup>24</sup>

Como puede observarse los principios del *Open Government* funcionan bajo una constante interacción en la cual cada uno de sus elementos es imprescindible para su funcionamiento integral; es decir: sin transparencia no hay participación, sin participación no hay colaboración, y sin alguno de estos, la inexistencia del *Gobierno Abierto* es indiscutible.

### **1.3. Contenido del gobierno abierto**

Como ha sido estudiado en el apartado anterior, el *gobierno abierto* se encuentra conformado por principios que fungen como base del modelo, sin embargo, el funcionamiento del mismo requiere de herramientas y espacios que solidifiquen y fortalezcan su implementación. Bajo esta lógica los párrafos siguientes se encuentran destinados a nutrir el desarrollo estructural del *gobierno abierto* —transparencia,

---

<sup>23</sup> GARCÍA GARCÍA, Jesús, “Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas”, *Innovar*, España, 2014, vol. 24, octubre-diciembre, pp.75-137.

<sup>24</sup> BEATH, Andrew; CHRISTIA, Fotini; ENIKOLOPOV, Ruben, “Direct Democracy and Resource Allocation: Experimental Evidence from Afghanistan”, scholarly paper 2110094, Social Science Research Network, 2012, pp. 1-33. Disponible en: [http://fotini.mit.edu/sites/default/files/documents/BCE%20\(2013.10.02\)%20-%20Direct%20Democracy%20ReStat.pdf](http://fotini.mit.edu/sites/default/files/documents/BCE%20(2013.10.02)%20-%20Direct%20Democracy%20ReStat.pdf); consultado el 9 de octubre de 2017.

participación social en los asuntos públicos, colaboración entre ciudadanía y gobierno— y el medio a través del cual habrá de implementarse, es decir, haciendo amplio uso de las tecnologías de la información.

### 1.3.1. Transparencia

Si analizamos la palabra *transparencia* desde una perspectiva literal, encontramos que en la primera acepción del *Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española* significa tener la cualidad de transparente; a su vez, *transparente* proviene de las raíces latinas *trans– et parere*, dicho vocablo significa dejar pasar la luz con nitidez, permitiendo ver los objetos que se encuentran detrás<sup>25</sup>; así, *transparente* es el objeto a través del cual pueden verse y distinguirse las cosas.<sup>26</sup>

A decir de Guerrero Gutiérrez, transparencia “...es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación.”<sup>27</sup>

La transparencia, en la perspectiva de un concepto tradicional, debe ser entendida como el actuar de las instituciones públicas mediante el cual dan a conocer la información que poseen o generan con sus respectivas excepciones establecidas en las leyes nacionales<sup>28</sup>. Se caracteriza por ser vertical, facilitar el acceso a la

---

<sup>25</sup> *Transparent, ente, l. adj. Qui laisse passer la lumière et paraître avec netteté les objets qui se trouvent derrière (différent de translucide) Dictionnaire Le Robert Dixel Mobile, SEJER, Paris, 2014.*

<sup>26</sup> Cfr. *Enciclopedia universal ilustrada europeo-americana*, Espasa-Calpe, Madrid, 1928, T. LXIII, p. 1108.

<sup>27</sup> GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostras ediciones, 2008, p. 12.

<sup>28</sup> De conformidad con la legislación nacional, la fracción I, apartado A, artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “*toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser*

información y por contar con herramientas para controlar mejor lo que hacen los gobiernos; en ella, la participación ciudadana en la gestión gubernamental es considerada un valor fundamental de las democracias modernas.<sup>29</sup>

Las políticas de transparencia pueden ser clasificadas como de primera o segunda generación; las primeras atienden a la verticalidad ya referida donde la ciudadanía cuenta con las herramientas necesarias para ejercer el derecho de acceso a la información, es decir, se desarrolla en la esfera de un canal unidireccional entre el gobierno y su población<sup>30</sup>. Por otro lado, tal como será explicado en subsecuentes líneas *infra* (1.3.1.1), tenemos las políticas de transparencia de segunda generación (también denominadas transparencia focalizada o proactiva) caracterizadas, principalmente, por clasificar información específica de acuerdo a las necesidades o actividades desempeñadas por el sector o grupo al cual va dirigida.<sup>31</sup>

Como resultado, el concepto transparencia representa un desencadenante para la implementación del *Gobierno Abierto*<sup>32</sup> ya que promueve la rendición de cuentas y

---

*reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes*". En otras palabras, el concepto tradicional de transparencia queda superado por la legislación nacional vigente al ir más allá de las "instituciones públicas" como sujeto obligado. Por cuanto hace a las excepciones de publicidad, la legislación secundaria establece los supuestos bajo los cuales se actualiza una causal de reserva o confidencialidad (*cfr. Título sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*).

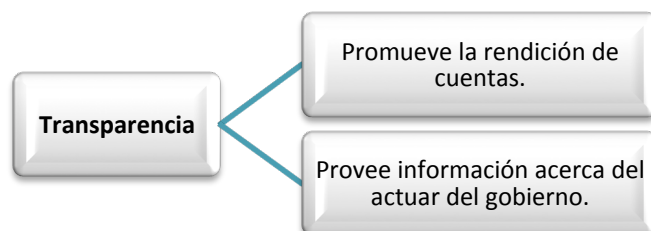
<sup>29</sup> MOLINA, Ezequiel y Juan CRUZ VIEYRA, "La transparencia como herramienta de política pública", en DASSEN, Nicolás y Juan CRUZ VIEYRA (Editores), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, p. 4.

<sup>30</sup> El acceso a la información pública es una política de transparencia de primera generación reconocido como un derecho universal, queda satisfecho dotando al ciudadano de herramientas para poder ejercerlo, esto es, mediante el reconocimiento expreso en una ley.

<sup>31</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 420-427.

<sup>32</sup> CONEJERO PAZ, Enrique, "Gobierno Abierto y democracia participativa", *Revista de investigación Editada por Área de Innovación y Desarrollo*, S.L., 2013, pp. 3. Disponible en

provee información a la población acerca del actuar gubernamental.<sup>33</sup>



A continuación estudiaremos brevemente las figuras de transparencia focalizada, derecho de acceso a la información pública y rendición de cuentas que, al ser interdependientes, forman parte de un reflejo inmediato de transparencia.

#### 1.3.1.1. *Transparencia focalizada*

Las políticas de transparencia de segunda generación, o transparencia focalizada, son aquellas que apuntan a divulgar una información específica que cumple con objetivos igualmente específicos, tales como impulsar una política pública o reducir un riesgo.<sup>34</sup> La *transparencia focalizada* deja de lado la concepción tradicional explicada *supra* (1.3.1.), centrándose en la organización, clasificación y selección de información relevante. La determinación de relevancia se realiza con el uso del concepto “*utilidad social*”, esto es: tal o cual información conlleva o no un beneficio general.<sup>35</sup>

Al determinar la utilidad social se da a conocer información a la población para que ésta atienda necesidades prioritarias de determinados grupos, fomentando un sistema incluyente que promueva el proceso de toma de decisiones mediante mecanismos

---

<http://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2013/04/GOBIERNO-ENRIQUE.pdf>; consultado el 15 de junio de 2017.

<sup>33</sup> OBAMA, Barack, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, White House, 2009. Disponible en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment); consultado el 15 de junio de 2017.

<sup>34</sup> MOLINA, Ezequiel y Juan CRUZ VIEYRA, *op. cit.* nota 29, p. 5.

<sup>35</sup> GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, “La transparencia focalizada: avances y resistencias. El caso de México”, en HOFMANN, Andrés et al. (Coord.), *op. cit.* nota 8, p. 421.

institucionalizados de *transparencia proactiva*. De esta forma se genera una condición para la participación de la población general, ya que si la información es útil, resulta interesante conocerla; ello genera un incentivo para obtenerla y estudiarla, iniciándose de tal manera el proceso del *Gobierno Abierto*.

En este sentido, tomando como referencia a Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra, la transparencia focalizada cumple objetivos específicos que conllevan un plan de acción por parte de los usuarios; se distingue de otro tipo de políticas de transparencia porque “su implementación se acompaña con la expectativa de resultados concretos en el corto y mediano plazo”.<sup>36</sup> En otras palabras, el diseño de políticas de transparencia focalizada requiere de diagnósticos realizados a problemáticas reales para que, en su momento, los interesados puedan dar solución mediante los resultados obtenidos.<sup>37</sup>

Fung, Graham y Weil, en “*Full disclosure: The perils and promise of transparency*”, establecen que la implementación de la transparencia focalizada sólo surge en momentos que representan un estado de crisis para algún sector de la población; dicho estado de emergencia orilla de forma necesaria a los ciudadanos, empresas, sociedad civil organizada o gobierno a ejecutar acciones que den respuesta a la problemática. Los autores identifican dos fases fundamentales en el *proceso de elaboración de las políticas de transparencia*: la primera corresponde a la fase de diagnóstico, la segunda se refiere al diseño de la política de transparencia focalizada.<sup>38</sup>

En la etapa de diagnóstico, como se ha mencionado anteriormente, es indispensable identificar el objetivo crítico o riesgo latente con la finalidad de categorizar el nivel de necesidades y analizar la viabilidad de soluciones en atención a los recursos

---

<sup>36</sup> DASSEN, Nicolás y Juan CRUZ VIEYRA (Editores), *op. cit.* nota 29, p. 6.

<sup>37</sup> Los *datos públicos abiertos* son el antecedente inmediato de la transparencia focalizada, dicha información es generada y recopilada por gobiernos y administraciones como producto de sus propias funciones, con posterioridad ésta se pone al alcance de los ciudadanos para que cualquiera pueda usarla, reutilizarla y distribuirla. Es importante no confundir los alcances de los *datos públicos abiertos* con los de *transparencia focalizada*.

<sup>38</sup> FUNG, Archon; GRAHAM, Mary; WEIL, David, *Full disclosure: The perils and promise of transparency*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, pp. 35-46.

disponibles. En la etapa de diseño de la política de transparencia focalizada se fija el alcance que tendrá su implementación y el impacto esperado de la acción gubernamental, privada o particular; se selecciona información específica en relación con el problema planteado y se establecen los mecanismos necesarios para vigilar el cumplimiento de la política.

La transparencia focalizada precisa de una correcta implementación haciendo uso de un *sistema de aplicación*, para ello hemos retomado las etapas de *diagnóstico y diseño de política de transparencia focalizada* propuestas por Fung, Graham y Weil. Hecha esta salvedad, tenemos que el sistema de aplicación de transparencia focalizada se conforma, a saber, de cuatro fases: i) diagnóstico, ii) diseño de la política de transparencia focalizada, iii) divulgación de la información, e iv) implementación de la política de transparencia focalizada.

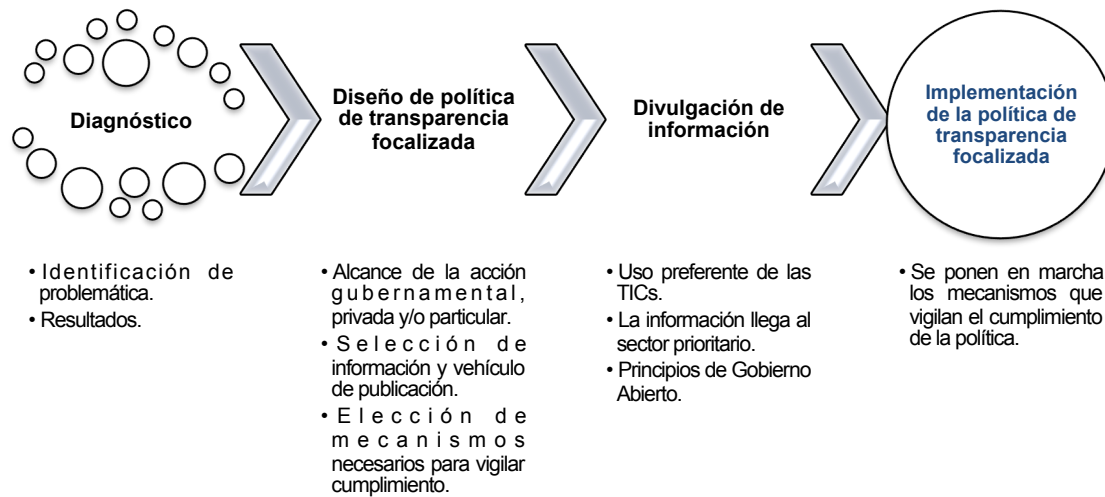
Dicho lo anterior podemos concebir las dos últimas etapas como la clave para alcanzar el éxito del trabajo inicial, pues es aquí donde se pone en marcha el proyecto que dará respuesta a la problemática planteada por un determinado sector.

La información llega al sector que lo requiere en la etapa de *divulgación de la información*, para ello debe valerse prioritariamente del uso de plataformas digitales. Es en esta fase donde el *Gobierno Abierto* retoma importancia pues, conviene subrayar, convergen no sólo la transparencia sino también el medio a través del cual cobra sentido el concepto: tecnologías de la información y la comunicación.

Por cuanto hace a la etapa de *implementación de la política de transparencia focalizada* es necesario vigilar simultáneamente su cumplimiento. Consideremos que el sistema de aplicación no concluye con la divulgación de la información sino que es necesario dar seguimiento a las soluciones fijadas y determinadas en la etapa de *diseño de política de transparencia focalizada*; en otras palabras, dar continuidad al proceso de aplicación garantizará que los objetivos y metas del sistema se vean materializados al dar resultado en el sector afectado.



## Sistema de aplicación de transparencia focalizada



Como puede apreciarse, las necesidades sociales han impulsado la evolución del concepto transparencia. En un primer momento ésta fue concebida como la potestad que cada sujeto interesado tenía para ejercer su derecho de acceso a la información pública, aunado a las obligaciones de las autoridades de publicar periódicamente información que generaran a causa de sus labores; el resultado, si bien significativo, no era más que informar.<sup>39</sup>

La transparencia focalizada, en un segundo momento, aparece con la intención de dar solución a problemáticas específicas mediante la clasificación y categorización de la información generada en las políticas de transparencia de primera generación.

En *Gobierno Abierto*, como tercer momento, la transparencia va más allá: hace uso de los diagnósticos arrojados en la transparencia focalizada con el objetivo de fomentar la colaboración entre la ciudadanía y el gobierno. Esto se logra mediante el uso de plataformas digitales que permitan dar solución a problemas comunes; dicho esquema sólo puede prosperar si existe información útil que permita a la ciudadanía una responsable toma de decisiones.

<sup>39</sup> Con esta serie de acciones nos referimos a las políticas de transparencia de primera generación donde, claro está, se da un desarrollo en el acceso a la información pública como desencadenante de la rendición de cuentas.

Sírvase de modo ilustrativo el siguiente cuadro para visualizar cómo la transparencia ha evolucionado en función de las demandas y necesidades sociales:

	TRANSPARENCIA	TRANSPARENCIA FOCALIZADA	TRANSPARENCIA EN GOBIERNO ABIERTO
<i>¿Cómo funciona?</i>	Derecho de acceso a la información.  Datos públicos abiertos.	Diagnóstico que identifique problemática a resolver mediante el diseño de una política de transparencia focalizada.	Intercambio de información útil que permita a los ciudadanos ser participes en la gestión pública.
<i>¿Qué objetivo persigue?</i>	<b>Informar</b>	<b>Atender</b>	<b>Solucionar</b>
<i>¿Qué elementos básicos requiere?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El ciudadano ejerce su derecho de acceso a la información pública regulado en la ley sustantiva de la materia.</li> <li>El gobierno pone en manos de la ciudadanía información sin que medie solicitud de interesado (datos públicos abiertos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No sólo la genera el gobierno, puede encontrarse en manos de empresas o particulares.</li> <li>Se clasifica con el objetivo de disminuir riesgos o resolver problemáticas de un sector específico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uso prioritario de las TIC's.</li> <li>Interrelación entre transparencia, participación ciudadana y colaboración para optimizar toma de decisiones.</li> </ul>

### 1.3.1.2. *Derecho de acceso a la información pública*

La intención del presente apartado es hacer énfasis en el estrecho vínculo que guarda el derecho de acceso a la información pública con el *gobierno abierto*. Bajo el entendido de que se han escrito sendas obras relativas a la evolución del referido derecho, no se abordará en el presente apartado lo relativo a los antecedentes nacionales e internacionales.

Garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información pública representa la primer etapa de apertura que un gobierno pudiera reconocer, todos los avances producidos en este rubro conforman el principal precedente del *Gobierno Abierto*.

Permitir a los ciudadanos tener acceso a la información pública es una de las materializaciones expresas del actuar democrático gubernamental. El reconocimiento de que la información generada producto de las actividades estatales también pertenece a los ciudadanos representa una faceta reveladora en contra de los esquemas de opacidad; significa, entre muchas otras cosas, generar información por y para la población.

Otorgar información pública es una obligación gubernamental<sup>40</sup> —salvo las excepciones contempladas en las respectivas leyes nacionales— que trae como consecuencia indefectible una mejora en la calidad de vida de la población; lo anterior es posible tomando en consideración que la transparencia en los asuntos públicos se encuentra aparejada con el desarrollo institucional y económico de las naciones. En contraste con esto, los países que reflejan opacidad en su actuar gubernamental muestran un detrimento proporcional en los sectores político, económico y social.

Durante décadas, principalmente en Latinoamérica, los administradores gubernamentales —pese a tener carácter de “servidores”— creen ser exclusivos dueños y detentadores de la información que forma parte del dominio público. Si bien es cierto que un gobierno puede reconocer y establecer un pertinente procedimiento para ejercer el derecho de acceso a la información pública, ello no garantiza de modo alguno que su actuar se encuentre revestido de transparencia. Basta hacer énfasis en

---

<sup>40</sup> El derecho de acceso a la información pública es un derecho expresamente positivizado donde existen sujetos obligados a proporcionar los datos públicos que se encuentren en su poder; sin embargo en este punto hacemos hincapié a la obligación intrínseca de poner al alcance de los ciudadanos la información que se genera en función de la actividad gubernamental —sírvase tomar en consideración lo establecido en el capítulo II de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* por cuanto hace a la transparencia proactiva—. Lo anterior bajo la lógica de que a toda la sociedad le corresponde una “parte alícuota” de la información pública que fue generada, de igual forma, con recursos públicos.

la experiencia mexicana, donde la protección de este derecho se encuentra garantizado a nivel constitucional<sup>41</sup> y ello no implica que en la praxis dejen de emplearse técnicas dilatorias que entorpezcan la eficacia del acceso a la información pública.

Por otro lado, aunado a las técnicas dilatorias gubernamentales, se encuentra la recurrente e injustificada práctica de clasificar como reservada la información pública. Es innegable la existencia de información que debe resguardarse en aras de salvaguardar el interés público y la seguridad nacional, sin embargo también es cierto que las causales de reserva de acceso a la información en muchas ocasiones son reticentes al control social.

El límite entre reserva y difusión de información en ciertas ocasiones suele ser difícil determinar, dicha cuestión ha sido utilizada como pretexto a nivel gubernamental para preservar el monopolio respecto a la tenencia y acceso a la información. Es por ello que las causales de reserva deben ser resueltas de modo expedito, de otro modo el aplazamiento inhibe el ejercicio del derecho de acceso a la información y fomenta la cultura de la opacidad.

Para lograr la conformación del *Gobierno Abierto* en México es necesario asegurar la eficacia del acceso a la información gubernamental dotando a la ciudadanía de un verdadero derecho al servicio de la transparencia que evite todo tipo de negación arbitraria. El simple hecho de promover recursos con tiempos de respuesta excesivos habla de la falta de incentivos sociales para ejercer el derecho y diluye la expectativa

---

<sup>41</sup> Como se ha mencionado con anterioridad, el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho de acceso a la información al establecer, principalmente, que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna”.

del ciudadano de obtener un acceso fácil, oportuno y gratuito a la información solicitada.<sup>42</sup>

El adecuado funcionamiento del derecho de acceso a la información es el reflejo de una gestión pública transparente reconocida y defendida por las grandes mayorías ciudadanas. Sin lugar a dudas la transparencia siempre será incómoda al poder, es por ello que debemos ver al *gobierno abierto* como un efectivo instrumento de control social y participación política capaz de permear en todos los estratos sociales.

### 1.3.1.3. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas proviene de la adaptación del término *accountability*, el cual deriva del verbo *to account*, que significa, entre otras cosas, “*a written or spoken description of something that has happened*”.<sup>43</sup> A su vez, el adjetivo *accountable* significa “ser responsable de algo ante alguien”.<sup>44</sup> Así, *accountability* se utiliza para referirse a la obligación de los servidores públicos de dar cuentas, explicar sus acciones y justificarlas ante la población que representan.<sup>45</sup>

La rendición de cuentas abarca tres formas de prevenir y corregir el abuso de poder: la primera se manifiesta con la obligación de los detentadores del poder de abrirse a la inspección del público; la segunda se da por la obligación a explicar y justificar sus actos; la tercera se presenta por supeditar a los representantes públicos a la amenaza

---

<sup>42</sup> FERREIRO YAZIGI, Alejandro, “Causales de reserva y recursos: El equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información” en HOFMANN, Andrés et al. (Coord.), *op. cit.* nota 8, p. 61.

<sup>43</sup> *Account*, Oxford Advanced Learner’s Dictionary, 8th edition, Oxford University Press, 2010.

<sup>44</sup> *Accountable*, Cambridge Compact, Diccionario Español-Inglés, Cambridge University Press, 2008.

<sup>45</sup> Cfr. SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, IJ-UNAM, 2004, pp. 131-132.

de sanciones.<sup>46</sup> En términos generales, la rendición de cuentas depende de la transparencia para obtener mejores resultados.

Lo anterior implica que el concepto de rendición de cuentas, de acuerdo al *World Bank Institute*, hace referencia a dos dimensiones: una relativa a la capacidad de respuesta —*answerability*— y otra a la capacidad de cumplimiento —*enforcement*—. La capacidad de respuesta, en primer lugar, se relaciona a la obligación del gobierno de proporcionar información sobre sus decisiones y acciones y, al mismo tiempo, de justificarlas ante el público y aquellas instituciones responsables de la supervisión. La capacidad de cumplimiento, en segundo lugar, sugiere el alcance de la institución supervisora de sancionar a la parte infractora con la intención de remediar la conducta contraria.<sup>47</sup>

Hoy en día resulta complejo separar o desvincular la transparencia del concepto de rendición de cuentas debido a que ésta última es una condición necesaria de la primera, es decir, sin transparencia la inexistencia de rendición de cuentas resulta indiscutible; pese a ello podemos añadir que “*accountability*” requiere, además transparencia, una justificación y posible sanción ante incumplimiento. En pleno siglo XXI el discurso político enfocado exclusivamente a la transparencia resulta insuficiente, la comunidad exige una rendición de cuentas capaz de legitimar el actuar gubernamental y que, ante la posibilidad de inobservancia, sea susceptible de sanción.

Es en este punto donde radica la importancia de vincular al *gobierno abierto* con sistemas de rendición de cuentas innovadores que sean capaces de transformar de fondo las prácticas administrativas y políticas que han permeado negativamente durante décadas el desarrollo económico, político y social.

---

<sup>46</sup> SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, Cuadernos de transparencia, México, 2004, p. 13.

<sup>47</sup> STAPENHURST, Rick y O'BRIEN, Mitchell, “Strengthening Parliamentary Oversight to Prevent Conflict and Reduce Poverty” en Johnston, Niall (editor *et. al.*), *Parliaments as Peacebuilders in Conflict-Affected Countries*, Washington, The World Bank, 2008, pp. 77-80.

### 1.3.2. Participación social en los asuntos públicos

En el *Gobierno Abierto* la participación en los asuntos públicos es el segundo paso para alcanzar el objetivo de la democracia participativa, la cual se abordará *infra* (2.4.).

Dos grandes problemas que actualmente existen son la carencia de legitimidad y la falta de representatividad de los gobiernos, dicho fenómeno da pie a fortalecer una noción de representación remota, donde la toma de decisiones repercute solamente en voz de los menos (sector político), dejando de lado la verdadera representación de la voluntad popular. Pedro Prieto Martín define la participación social de la siguiente manera: “*nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas, tanto en la formulación, como en la ejecución y control de las políticas públicas.*”<sup>48</sup>

Así, podemos entender por participación social la acción de tomar parte de las decisiones colectivas al interior de un gobierno, de una institución pública o de una organización de la sociedad civil, su característica distintiva es que los miembros se involucran directamente en el proceso decisorio.<sup>49</sup>

La participación social supone el ejercicio del poder por parte de los ciudadanos; conforme a Sherry Arnstein existen distintos planos de ésta:

1. Plano de la no-participación.
2. Plano de la participación simbólica.
3. Plano del poder ciudadano.

Para implementar la participación se requiere del acceso a la información pública, de la transparencia focalizada y la *cesión de poder* a la ciudadanía. Conforme se promueva

---

<sup>48</sup> ORTIZ DE ZÁRATE, Alberto, “¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?”, en CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián (coords.), *Gobierno Abierto*, Alcalá la Real, Algón Editores, 2010, p. 37.

<sup>49</sup> THIBAUT, André et al., *Cadré de référence de la participation publique (Democratique, utile et crédible)*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 2000, p. 1.

la participación se incrementará la legitimidad; así, la aceptación de las decisiones provenientes de la esfera política será mayor.

Dentro del esquema actual existen dos enfoques de la participación:<sup>50</sup>

- a. *Participación desde la torre*. Se refiere al papel que juegan los funcionarios públicos dentro de sus oficinas y el nulo contacto que tienen con los ciudadanos.
- b. *Participación en la playa*. Se refiere a la comunicación directa que guardan entre sí los ciudadanos, manifestando las opiniones y necesidades de su acontecer diario.

En un *Gobierno no abierto* no existe retroalimentación entre ambos conceptos de participación; el *Gobierno Abierto* propone solucionar esto mediante el establecimiento de mecanismos que transfieran el poder de los funcionarios públicos hacia los ciudadanos involucrándolos en el proceso de toma de decisiones, provocando una participación en el *plano del poder ciudadano*. De esta manera los funcionarios públicos, al ceder poder, ganan legitimidad; al mismo tiempo, los ciudadanos se convierten en partícipes de las decisiones que les atañen. En consecuencia tendremos por resultado una gran reducción de la brecha existente entre los dos polos de participación (*desde la torre y al pie de la playa*), logrando eficacia en la ejecución de las políticas públicas y en la solución de problemas sociales. La inmersión de la participación social en la construcción de políticas públicas puede incrementar la eficacia y eficiencia de las mismas.<sup>51</sup>

Los mecanismos que pueden utilizarse para ejecutar el *Gobierno Abierto* son:  
a) *consulta pública*, donde una institución solicita la opinión de la ciudadanía;  
b) *aportación ciudadana*, aquí la población ofrece su opinión sin que medie solicitud

---

<sup>50</sup> ORTIZ DE ZÁRATE, Alberto, “¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?”, en CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián (coords.), *op. cit.* nota 48, pp. 44-46.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 40.



alguna; y, c) *diseño de políticas públicas*, en las que la ciudadanía participa en el proyecto aportando su opinión.<sup>52</sup>

### 1.3.3. Colaboración ciudadana

La palabra *colaborar* proviene del vocablo latino *collaborāre*, el cual significa “*trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra.*”<sup>53</sup> Como vimos en el apartado anterior se ha sugerido que la colaboración es un nivel de participación, sin embargo, también hemos delimitado el entendimiento de participación dentro del *Gobierno Abierto*; de no existir diferencia simplemente debería dejarse un solo término resultando el otro superfluo e innecesario para explicar el tema que nos ocupa.

Un criterio para distinguir entre participación y colaboración es la noción de ejecución, así, mientras en el nivel de participación se permite la manifestación de opiniones y criterios al gobierno (por ejemplo el diseño de un proyecto), en el nivel de colaboración se trabaja de forma conjunta involucrándose en la labor del gobierno, es decir, en la fase de ejecución del proyecto; de ahí que el objetivo de la colaboración sea la “*eficacia a través del trabajo conjunto entre la ciudadanía y las instituciones*”<sup>54</sup>.

Para efectos de la presente investigación se entenderá por colaboración el trabajo conjunto del gobierno con la población y otros agentes sociales, tales como las empresas u organizaciones no gubernamentales, durante la ejecución de un proyecto; dicho trabajo conjunto es el resultado del compromiso de los involucrados y de su implicación para resolver los problemas sociales, políticos y económicos que enfrenta un país determinado; en consecuencia, la solución requiere de la cooperación y coordinación de los actores sociales<sup>55</sup> con el gobierno, así como la colaboración de los actores gubernamentales<sup>56</sup> al interior de las propias administraciones públicas<sup>57</sup>. Este

---

<sup>52</sup> MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Juan Miguel et al., *op. cit.* nota 6, p. 48.

<sup>53</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*. Disponible en: [www.rae.es](http://www.rae.es). Consultado el 21 de octubre de 2017.

<sup>54</sup> COROJAN, Ana y Eva CAMPOS, *op. cit.* nota 15, p. 25.

<sup>55</sup> Población, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

<sup>56</sup> DASSEN, Nicolás y Juan CRUZ VIEYRA (Editores). *op. cit.* nota 29, p. 45.

proceso de colaboración aprovecha el potencial y energías disponibles de todos los sectores involucrados en la sociedad.<sup>58</sup>

Así, aprovechar el conocimiento y experiencia de las comunidades para el diseño de las políticas públicas requiere de ciudadanos bien informados que puedan colaborar en el proceso y de herramientas digitales que permitan transformar la información relevante en proyectos.

La colaboración puede ser de dos tipos: la primera se denomina “*ad extra*”, se manifiesta en la interacción de los actores sociales con el gobierno; la segunda atiende a la conceptualización “*ad intra*”, la cual se ejecuta por los actores gubernamentales entre sí.

Dentro de la colaboración se pueden identificar distintos grados a saber, los cuales son: el desarrollo conjunto de soluciones a retos comunes, la co–prestación de servicios públicos y los servicios basados en la reutilización de información del sector público (RISP).<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Dependencias y entidades en términos de lo que establecen los artículos 2º y 3º de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

<sup>58</sup> RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. y Nicolás DASSEN, *El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, 2013, p. 18.

<sup>59</sup> MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Juan Miguel et al., *op. cit.* nota 6, 2013, p. 13.



#### 1.3.4. Amplia utilización de las tecnologías de información

El *Gobierno Abierto* representa una nueva oportunidad para modernizar al sector público a través de la amplia utilización de las tecnologías de la información; sin embargo dicha iniciativa no debe ser confundida con los procesos que forman parte del gobierno electrónico consistentes únicamente en digitalizar trámites y procesos de ventanilla.

El *Gobierno Abierto* no se reduce a la mera digitalización burocrática —propia del gobierno electrónico—, sus metas son aún más ambiciosas pues, haciendo uso de las tecnologías de la información, requiere de un entorno donde la transparencia sea el principal motor de la participación y colaboración.

Uno de los problemas que presenta la implementación del *gobierno abierto* es la simulación de mejoras en la administración valiéndose exclusivamente del uso de las TIC. Incentivar la aplicación de plataformas digitales no es sinónimo ni reflejo del desarrollo en la buena administración; como ya ha sido mencionado, se requiere la voluntad de los actores sociales para lograr una transformación de fondo que involucre la satisfacción de todos y no sólo de unos cuantos. Es en este punto donde la

administración gubernamental debe mostrar disposición para erradicar todo tipo de prácticas opacas.

Si bien es cierto que agilizar los trámites gubernamentales a través de plataformas digitales habla de la eficiencia para dar respuesta a procesos dilatorios y del incremento de la transparencia en las gestiones operativas, no lo es que la agenda del *gobierno abierto* quede resuelta con dichas acciones pues ésta requiere de un cambio de paradigma en pro a la apertura institucional.

Sobre este punto Jesús García enfatiza que actualmente la tecnología digital en las administraciones públicas debe ser visualizada como un mecanismo de innovación que permite mejorar la eficiencia y eficacia en servicio al ciudadano, es decir, se debe superar la simple función operativa de las plataformas digitales —consistente, generalmente, en agilizar trámites de ventanilla— para dar el salto a nuevos sistemas que involucren la colaboración de la ciudadanía en entornos web.<sup>60</sup>

Es así como los gobiernos se han ido transformando y adaptando a una nueva realidad tecnológica: los antiguos medios de comunicación política resultan ser obsoletos para las vigentes necesidades sociales, donde la ciudadanía exige respuestas rápidas y acceso sencillo a la información aumentando, consecuentemente, las expectativas de participación ciudadana.

*La sucesión de diferentes herramientas tecnológicas aplicadas a la política ha dejado claro que el principal interés no está en las propias herramientas, sino en la información y en los flujos de comunicación que estas permiten, con miras a aumentar la transparencia informativa del gobierno, la rendición de cuentas y la participación ciudadana para recuperar la confianza de los ciudadanos.*<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> GARCÍA GARCÍA, Jesús, *op. cit.* nota 23, p.78.

<sup>61</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva y COROJAN, Ana, “Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas”, en HOFMANN, Andrés et al. (Coord.), *op. cit.* nota 8, p. 74.

Una vez aclarados los diferentes propósitos que el gobierno electrónico guarda respecto al *gobierno abierto*, corresponde ahora delimitar qué tipo de acciones resultan útiles para alcanzar los objetivos de éste último.

Dentro del universo de actividades que se pueden llevar a cabo a través de Internet nos interesan únicamente aquellas que permiten la interacción entre el gobierno y la población tales como publicar, compartir, discutir y establecer contacto con personas y compañías. Una de las herramientas que permiten la ejecución de dichas actividades es la *Web 2.0*, la cual está compuesta por aplicaciones públicas gratuitas disponibles en Internet para descarga y utilización, su uso permite la publicación de datos propios y el acceso y tratamiento a los de otros usuarios<sup>62</sup>; de ahí que la implementación de las tecnologías de la información sea una de las características más importantes para el *open government*, donde su capacidad como espacio social da cabida a todos los agentes sociales, fomentando así la difusión de la información, la comunicación y el conocimiento.

Bajo esta dinámica se proporcionan servicios en los que se ha orientado el uso de la *web* a la interacción en las redes sociales; por lo tanto, el mantenimiento de las mismas depende de los usuarios. Así, en este contexto se genera el *software social* construido con base en alguna de las premisas siguientes: *a)* dar soporte a la interacción conversacional entre individuos o grupos, *b)* dar soporte a la retroalimentación social, o, *c)* dar soporte a las redes sociales.<sup>63</sup>

La *Web 2.0* crea un foro donde se intercambian y discuten ideas, generando un sistema de comunicación *bidireccional* efectivo que permite la implementación del *Gobierno 2.0* caracterizado precisamente por contar con espacios públicos en sitios *web* que garantizan la interacción entre los funcionarios públicos y la población. Dicha interacción tiene como propósito generar un canal de comunicación mediante el cual

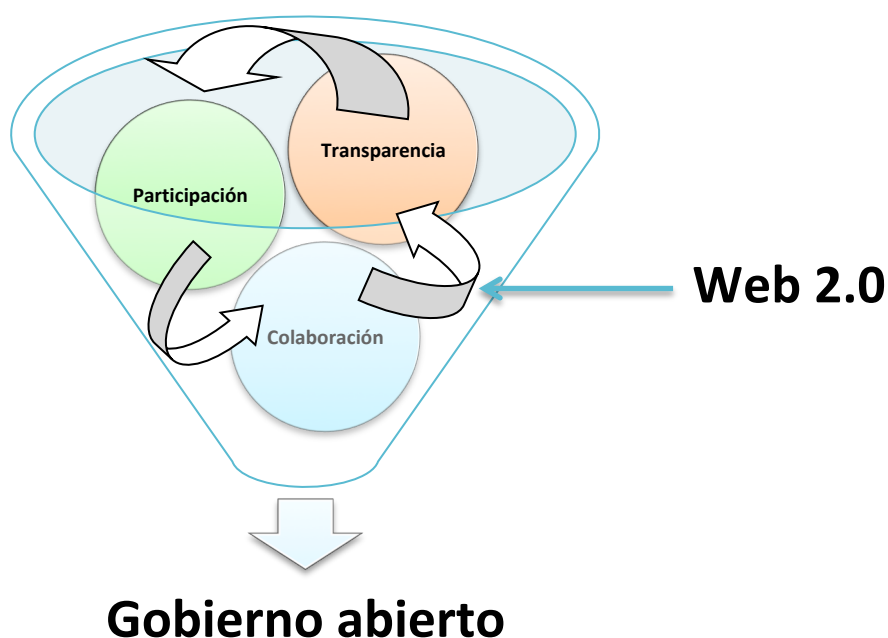
---

<sup>62</sup> MANCHADO, Antoni, “*Gobierno Abierto*, una aproximación desde el Estado.”, en CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián (coords.), *op. cit.* nota 48, p. 117.

<sup>63</sup> FUMERO, Antonio Miguel, “Contexto sociotécnico”, en CEREZO, José M. (Coord.) *Web 2.0*, Fundación Orange, 2007, España, pp. 10 y 45.

las personas planteen iniciativas de políticas públicas que atiendan a sectores específicos.

No sería posible la puesta en marcha del *Open Government* sin el uso de nuevas tecnologías, sin embargo debe tomarse en cuenta que dejar recaer la funcionalidad del mismo en uno solo de sus ejes (tecnologías de información y comunicación) no es suficiente; aunado a dicho elemento, se requiere modificar la estructura del gobierno de manera que se logre fomentar la colaboración, transparencia y participación ciudadana. En otros términos, tal y como se muestra a continuación, la importancia de la *Web 2.0* radica en que ésta se convierte en el continente del *Gobierno Abierto*:



## CAPÍTULO II

### GOBIERNO ABIERTO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

*Frente a la visión simplista de la participación, el gobierno abierto entiende la democracia no como la aceptación apriorística de que el pueblo siempre tiene la razón, sino como el derecho del pueblo a equivocarse en su autogobierno.*

*Manuel Villoria*

Uno de los objetivos del *open government* es reducir la brecha existente en los esquemas de representación que surgen entre el binomio ciudadanía—gobierno. De ahí que la democracia y la forma en la que ésta se relaciona con los sistemas de gobierno represente uno de los grandes paradigmas del siglo XXI, donde la falta de legitimidad y los problemas de desarrollo económico y social se convierten en temas apremiantes para la comunidad internacional.

Hablar de democracia y su anatomía nunca ha sido tema sencillo: el lector nunca pierde la esperanza de encontrar en ella la panacea de un sinfín de males sociales. Sendos tratados se han escrito al respecto, es por ello que en el presente capítulo la intención no es realizar un estudio exhaustivo sobre la democracia; realmente el objetivo principal de estas líneas radica en hacer un acercamiento a un tipo de democracia que sea capaz de dar frente a los actuales problemas de representación política.

#### **1. La democracia y su dinamismo conceptual**

Sin duda la democracia es uno de los conceptos políticos más vivos y dinámicos que, a lo largo de siglos, ha ido evolucionando para dar respuesta a la forma en que los sujetos —en su calidad de *zoon politikon*— se relacionan en los sistemas de representación.

El término democracia proviene del latín *democratia*, y del griego δημοκρατία que significa *populare imperium* o gobierno popular.<sup>64</sup> La palabra δημοκρατία se compone de los vocablos *kratos* que significa poder, y *demos* que significa pueblo; así, en términos etimológicos, la democracia es el poder del pueblo<sup>65</sup> o, en otras palabras, es el poder que tiene el pueblo de tomar decisiones colectivas.<sup>66</sup> En un Estado democrático el poder debe servir al pueblo y encontrarse supeditado a éste.<sup>67</sup>

La raíz *krátos* otorga al poder político la toma de decisiones colectivas, mientras que *demos* designa a quién se atribuye este poder, es decir, al pueblo.<sup>68</sup> De esta manera el gobierno es el representante del pueblo; en un Estado democrático no basta ser elegido democráticamente, sino gobernar de esa forma en beneficio del pueblo.<sup>69</sup>

Así, en términos generales e introductorios, una democracia o un Estado democrático se caracteriza porque las decisiones colectivas benefician al pueblo o las toma éste en su conjunto, ya sea en forma directa o por representación de unos cuantos, con base en un cúmulo de reglas que establecen quiénes pueden tomar las decisiones y los procedimientos para hacerlo.<sup>70</sup>

La historia nos demuestra que en su etapa más básica la democracia representó el fundamento toral que permitió a los hombres constituirse voluntariamente en sociedad;

---

<sup>64</sup> δημοκρατία en Diccionario bilingüe Griego clásico-Español, Vox, 22ª ed., España, Vox, Febrero, 2009, pp. 134 y *Democracia en Diccionario Ilustrado Latino-Español*, Español-Latino, Vox, 21ª ed., España, Marzo, 2010, pp. 606.

<sup>65</sup> SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel GONZÁLEZ RODRÍGUEZ y María Cristina PESTELLINI LAPARELLO SALOMON, Taurus, México, 2003, pp. 21-22.

<sup>66</sup> BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia* (contra el gobierno de los peores), Trad. de Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO, Madrid, Trotta, 2002, p. 17.

<sup>67</sup> SUÁREZ-IÑIGUEZ, Enrique, “La verdadera democracia”, en SUÁREZ-IÑIGUEZ, Enrique (Coord.) *Enfoques sobre la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 155.

<sup>68</sup> BOVERO, Michelangelo, *op. cit.* nota 66, pp. 15-16.

<sup>69</sup> SUÁREZ-IÑIGUEZ, Enrique, *op. cit.*, nota 67, p. 156.

<sup>70</sup> BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Trad. de José FERNÁNDEZ SANTILLÁN, 3ª ed., México, FCE, 2007, pp. 24-26.



sin embargo al pensarla en un término mucho más evolucionado, tenemos que ésta va de la mano con la construcción y conformación del Estado moderno.

Giovanni Sartori robustece lo anterior al distinguir históricamente dos tipos de democracia: i) democracia directa o democracia como participación, y ii) democracia indirecta o democracia representativa. El régimen democrático en el primer tipo se funda en la participación de sus ciudadanos en el gobierno de su ciudad, mientras que en el segundo dicho régimen está confiado a los mecanismos representativos de transmisión de poder.<sup>71</sup>

Sartori afirma, con base en la anterior clasificación, que la microdemocracia antigua —democracia directa— no tenía que resolver el problema de las relaciones entre ciudadanos y Estado, en contraste con la macrodemocracia moderna —democracia indirecta—. De ahí que el autor sostenga que la democracia de los griegos era “sin Estado”, pues vivían en una comunidad vinculada a los límites de crecimiento a través de una representación horizontal; dicho esto, se concluye que la democracia de los antiguos no es aplicable a la realidad de los modernos.<sup>72</sup>

Situándonos en una concepción antigua, Aristóteles sostenía que la democracia era una de las formas degeneradas del gobierno al perseguir únicamente el interés individual, esto es, dejando de lado lo que le conviene a la comunidad:

*El objeto y fin del gobierno popular es la libertad. De la libertad, pues, es propio el mandar unas veces otras y obedecer otras, porque la justicia popular consiste en la igualdad, que es conforme a número, y no en lo que respecta a dignidad. Introducida, pues, esta manera de justicia, por necesidad ha de tener el señorío la multitud, la cual declara lo que le parece justo e injusto; porque dicen que es razón y conviene que cada ciudadano viva en igualdad. De manera que en las democracias sucede que los pobres son más poderosos que los ricos, porque constituyen el mayor número, y lo que los más determinan, aquello es lo que vale.*<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> SARTORI, Giovanni, *op. cit.* nota 65, pp. 201-220.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 208-213.

<sup>73</sup> ARISTÓTELES, *Política*, trad. de Julián MARÍAS y María ARAUJO, Madrid, Centro de Estudios

Aristóteles señala que la democracia desaparece la igualdad genuina que debería existir dentro de la comunidad —*polis*— al permitir que los pobres, al ser mayoría, sumen más poder que los ricos. Actualmente, y haciendo referencia al dinamismo del concepto, la democracia trabaja para conformar sistemas de gobierno incluyentes, donde las mayorías y minorías tengan un reflejo en las decisiones tomadas por el poder político.

Es importante destacar que la democracia de los griegos era pequeña: se encontraba condenada a las limitaciones humanas de la propia *polis*. Por ello la representación horizontal<sup>74</sup> que señala Sartori era posible, pues hace hincapié en una democracia sin Estado donde los cargos públicos eran concedidos durante un breve periodo de tiempo y por sorteo. En otras palabras, existía “vida política sin políticos” sin hacer distinción entre *el pueblo soberano, en cuanto a la titularidad, y otros “soberanos” respecto al ejercicio.*<sup>75</sup>

La democracia moderna atiende a los niveles de complejidad propios de una ciudad–Estado que exige la aparición de estructuras de mando para alcanzar cierta cohesión social, esto en contraste con las comunidades griegas donde el número de habitantes era limitado y la cantidad de individuos con derecho a ciudadanía lo era aún más.

Dicha problemática fue abordada por Rousseau al considerar la imposibilidad de mantener el modelo de democracia directa en una sociedad moderna que cada vez requería mayor número de necesidades:

*[...] No es concebible que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos siendo fácil comprender que no podría delegar tal función sin que la forma de administración cambie. Además, ¡cuántas cosas difíciles de reunir no supone este gobierno! Primeramente, un Estado muy pequeño, en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a*

---

Políticos y Constitucionales, libro VI, 2005, p. 210.

<sup>74</sup> SARTORI, Giovanni, *op. cit.* nota 65, pp. 201-220.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 204.

*los demás. En segundo lugar, una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas; luego mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad de derechos y de autoridad no podría subsistir mucho tiempo; y por último, poco o ningún lujo, pues éste, hijo de las riquezas, corrompe tanto al rico como al pobre, al uno por la posesión y al otro por la codicia.*<sup>76</sup>

Como puede apreciarse siglos de transformaciones se vislumbran entre aquella democracia directa griega y la ahora democracia indirecta de los modernos, incluso proponer un acercamiento e implementación de la democracia antigua en nuestros días supone una tajante imposibilidad por la complejidad estructural de las ciudades—Estado conformadas por millones de ciudadanos. Las nuevas dimensiones y paradigmas de la sociedad moderna exigieron una reestructuración del concepto democracia sin dejar de ser concebida como “una aspiración a una mejor convivencia en cuanto permita superar las desigualdades y las injusticias”<sup>77</sup>.

Ahora bien, avanzando con el tema y por cuanto hace a la modernidad, retomaremos la visión kelseniana de democracia.

Kelsen considera que la democracia representa la mejor forma de gobierno al ser correlativa con la idea de libertad. Según el autor, la libertad y la igualdad son los “instintos primarios” de la vida social que, al ser contrapuestos con la innegable asociación en la que el hombre debe vivir, sufren una especie de metamorfosis que va desde el estado de naturaleza hasta el estado de orden político o coactivo. Es decir, el

---

<sup>76</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de María José VILLAVERDE, México, Santillana Ediciones Generales: Taurus, 2012, pp. 100 y 101.

<sup>77</sup> ZEMELMAN MERINO, Hugo, “La democracia limitada y los excesos teóricos (consideraciones conceptuales sobre la situación latinoamericana)”, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y ROITMAN ROSENMAN, Marcos (coords.), *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*, México, UNAM, 1995, pp. 101 y 102.

hombre admite de forma intrínseca la necesidad de ceder parte de sí con el objetivo de organizarse en sociedad —concretamente a través del Estado—. <sup>78</sup>

Con esta noción primigenia habremos de tener un primer acercamiento a lo que el autor entiende por democracia, donde el orden jurídico será creado por los mismos sujetos que de forma voluntaria *quisieron* someterse a él:

*La democracia es la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo*<sup>79</sup>. *Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo.*<sup>80</sup>

Esta noción kelseniana es alusiva a la representación que hacen los dirigentes de los dirigidos con la intención de alcanzar una cohesión social a través de la ordenación jurídica del Estado; es decir, refleja la característica procedimental interna de la democracia mediante la cual se unifica la voluntad colectiva.

Para Ferrajoli la anterior concepción de democracia resulta insuficiente por encontrarse desprovista de una perspectiva garantista, para su reelaboración parte de la siguiente definición:

*Según la concepción seguramente dominante, la democracia consiste únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder —directo o a través de representantes— de asumir decisiones. Esta no es sólo la acepción etimológica de “democracia”, sino también la concepción unánimemente*

---

<sup>78</sup> KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael LUENGO TAPIA y Luis LEGAZ Y LACAMBIA, Barcelona, Editorial Labor, S. A., 1934, pp. 15-17.

<sup>79</sup> En este punto Kelsen entiende por pueblo no una masa o conglomerado de hombres divididos por diferencias nacionales, religiosas y económicas, sino el sistema de actos individuales regidos por la ordenación jurídica del Estado. Para el autor la unidad del pueblo sólo es posible como organización, es decir, como orden jurídico. *Cfr.* KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael LUENGO TAPIA y Luis LEGAZ Y LACAMBIA, Barcelona, Editorial Labor, S. A., 1934, pp. 29-47.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 30.

*compartida —desde Kelsen a Bobbio, de Schumpeter a Dahl— de la teoría y de la filosofía política.*<sup>81</sup>

Desde un corte garantista Ferrajoli nos sumerge en dos dimensiones de la democracia, por un lado, la *formal* o *procedimental* que es válida en tanto provenga de una forma legal, es decir, versa sobre las formas y procedimientos idóneos para garantizar la voluntad popular y, por el otro, la *sustancial* o *de contenido* referente al conjunto de límites y vínculos impuestos por los derechos y por los principios constitucionales tanto a la validez de las leyes como a la democracia política.<sup>82</sup>

Ferrajoli señala que la democracia formal es una mera fórmula política al carecer de contenido, ya que no hace manifiestos los objetivos que persigue. Este tipo de democracia instrumental carece de un corte garantista por no expresar un límite al poder; es por ello que la democracia sustancial será la encargada de establecer un límite a la democracia formal al corresponder el contenido —derechos de libertad y derechos sociales— con la norma procedimental, es así como lo “sustancial” conlleva a la máxima participación popular.

En palabras de Ferrajoli, concebir una democracia puramente procedimental ha traído por consecuencia la ausencia de límites al poder y el establecimiento de regímenes totalitarios como lo fueron el fascismo y el nazismo<sup>83</sup>, de ahí la importancia de rescatar a la democracia sustancial como papel protector de los derechos fundamentales.

En suma la democracia es movimiento, es un elemento que ha evolucionado desde su origen a formulaciones más inclusivas intentado con ello dar respuesta a los sistemas de representación. Es fácilmente perceptible que la democracia no es un constructo estático, perpetuo e inmutable, siempre se encuentra en constante cambio con el paso del tiempo. He aquí la importancia de hablar en subsecuentes líneas sobre la

---

<sup>81</sup> FERRAJOLI, Luigi, “Sobre la definición de ‘democracia’. Una discusión con Michelanagelo Bovero”, trad. de Nicolás GUZMÁN, *Isonomía*, 19, Octubre, 2003, p. 227.

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 228-239.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 229.

democracia participativa no sólo como un elemento de democracia sustancial, sino también un proceso de renovación cultural e institucional.

## **2. ¿Hacia dónde nos lleva la evolución de la democracia? Breve análisis de su tipología**

La intención de las presentes líneas no es realizar un estudio íntegro sobre la tipología de la democracia, lo que se pretende destacar es la evolución que ésta ha tenido gracias a la implementación de fórmulas jurídicas más inclusivas capaces de dar respuesta a intereses colectivos; veremos que tal fenómeno surge en función de un elemento común: la participación ciudadana.

Ciertos elementos ya han sido abordados en el apartado anterior, aquí únicamente nos dedicaremos a robustecerlos para hacer un primer acercamiento al tipo de democracia que satisface las expectativas de nuestro objeto de estudio, es decir, el *gobierno abierto*. Para ello analizaremos brevemente la democracia directa, representativa o indirecta, semidirecta y, sólo de forma introductoria, la participativa.

### **2.1. Democracia directa**

Las bases de la democracia directa ya han quedado establecidas en párrafos precedentes. Se dice que ésta existe en aquellos casos en los que no hay representantes, por lo tanto, hay inmediatez de interacciones entre los participantes, implica el gobierno de uno mismo<sup>84</sup>.

Este tipo de democracia era propia de la *polis* Griega, la cual era posible gracias a una reducida densidad poblacional en conjunto con el constante intercambio de los cargos conferidos, es decir, no existía una identidad definida entre “gobernados” y “gobernantes” debido a que los puestos se asignaban aleatoriamente. La asamblea era el mecanismo participativo para adoptar decisiones de importancia y en consulta a la ciudadanía.

---

<sup>84</sup> SARTORI, Giovanni, *op. cit.* nota 65, pp. 120-122.

En la democracia directa —como apunta Marcel Prélot— “el pueblo en asamblea delibera y resuelve, sin intermediario, sobre la designación y la orientación del gobierno”<sup>85</sup>.

## **2.2. Democracia representativa o indirecta**

La democracia representativa surge ante la imposibilidad de que los ciudadanos tomen decisiones colectivas por ellos mismos, así, la representación es el medio más adecuado para resolver el problema que conlleva la enorme cantidad de ciudadanos que conforman los Estados.<sup>86</sup>

Duverger define a este tipo de democracia como “el sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados como sus representantes”<sup>87</sup>.

Bobbio señala que “en términos generales la expresión ‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”.<sup>88</sup>

En otras palabras la democracia representativa es un sistema político en el cual las decisiones colectivas son tomadas por personas denominadas representantes y no por la colectividad en su conjunto.<sup>89</sup>

La democracia directa se diferencia de la democracia representativa al ser en la primera los ciudadanos quienes llevan a cabo el proceso de toma de decisiones

---

<sup>85</sup> PRÉLOT, Marcel, y BOULOUIS, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11a. edición, París, Dalloz, 1990, p. 83.

<sup>86</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La teoría de rombo*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2000, pp. 1-2.

<sup>87</sup> DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 18a. edición, París, Presses Universitaires de France, 1990, tomo I, p. 92.

<sup>88</sup> BOBBIO, Norberto, *op. cit.* nota 70, p. 34.

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 52.

colectivas mientras que, en la segunda, los ciudadanos votan para elegir a aquellos que tomarán las decisiones colectivas.<sup>90</sup>

La democracia representativa presupone una escasa participación popular al encontrarse confinada a la simple votación en las elecciones, lo cual conlleva excluir todo tipo de intervención directa del pueblo a menos que sea la designación de representantes mediante el sufragio universal.

Para Bobbio los problemas clásicos de los sistemas democráticos representativos tienen origen en dos características de la persona que representa:

*a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable, y b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.*<sup>91</sup>

De lo anterior surge la importancia de desarrollar fórmulas que permitan a la ciudadanía, dentro del modelo democrático representativo, garantizar y ampliar su margen de acción en la toma de decisiones del Estado.<sup>92</sup>

### **2.3. Democracia semidirecta**

Al igual que la configuración de una sociedad se modifica con el paso del tiempo, los sistemas democráticos sufren —o deberían sufrir— una evolución en función de las necesidades de la sociedad a la cual sirven.

La democracia representativa o indirecta, como ya se ha mencionado en líneas precedentes, limita las posibilidades de que el electorado cuente con instancias de

---

<sup>90</sup> BOVERO, Michelangelo, *op. cit.* nota 66, p. 42.

<sup>91</sup> BOBBIO, Norberto, *op. cit.* nota 70, p. 37.

<sup>92</sup> PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, "Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual", *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no. 11, 2000, p. 76.



participación popular directa en las decisiones públicas —a diferencia de la democracia semidirecta—.

Un sistema democrático representativo resulta ser obsoleto en relación con el nivel de comunicación que los ciudadanos-gobernantes deberían tener para pedir-satisfacer necesidades; las fórmulas de participación que la democracia semidirecta contempla resultan ser mayormente inclusivas pero no por ello suficientes. La participación de los ciudadanos no debe reducirse y limitarse de forma exclusiva al ejercicio del sufragio; como Bobbio sentenciaría: “la pregunta que debemos plantearnos no es quién vota, sino la amplitud de derechos políticos que puede ejercer”<sup>93</sup>.

La democracia semidirecta representa un avance en la consolidación de los sistemas democráticos al contemplar instituciones de participación popular directa; Marcel Prélot sostiene que ésta “se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema que en principio es representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental”<sup>94</sup>.

Dentro de los mecanismos de participación que figuran en la democracia semidirecta se encuentran, principalmente, el plebiscito, la iniciativa popular, el referéndum y la revocación de mandato<sup>95</sup>; dichas instituciones se crean no para sustituir sino como complemento de la democracia representativa.<sup>96</sup> En subsecuentes líneas se abordará brevemente el alcance de cada uno de ellos.

---

<sup>93</sup> BOBBIO, Norberto, *op. cit.* nota 70, p. 44.

<sup>94</sup> PRÉLOT, Marcel, y BOULOUIS, Jean, *op. cit.* nota 85, p. 88.

<sup>95</sup> La iniciativa ciudadana, el referéndum y el veto popular son mecanismos de democracia directa que permite al pueblo resolver sobre acciones legislativas.

<sup>96</sup> GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, “Democracia semidirecta y democracia participativa” en VALADÉS, Diego y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS (coords.), *Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, México, UNAM-IIJ, 2001, pp. 94.

### 2.3.1. Plebiscito

Este mecanismo es definido por el Diccionario de la Real Academia Española, en su segunda acepción, como la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal”<sup>97</sup>.

El profesor Elisur Arteaga Nava dice que el plebiscito es “la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica”.<sup>98</sup>

A través de este mecanismo el pueblo manifiesta su opinión respecto a una acción gubernamental no vinculada directamente con acciones legislativas, sin embargo la propuesta que es sometida a consulta puede o no generar un marco normativo.

### 2.3.2. Iniciativa popular

Gerardo Puertas define a la iniciativa ciudadana como un mecanismo que “permite al cuerpo electoral poner en marcha las instancias legislativas del Estado, a fin de que estudien y decidan sobre la pertinencia de aprobar nuevos ordenamientos jurídicos”.<sup>99</sup>

La iniciativa popular permite a los ciudadanos proponer textos legislativos respecto a temas que son relevantes para la comunidad en su conjunto. Este mecanismo es un avance para la consolidación de los sistemas democráticos por ser una forma más evolucionada de hacer política ya que la población, al

---

<sup>97</sup> *plebiscito*. Consultado el 04/05/2018, en <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=plebiscito>

<sup>98</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2008, p. 121.

<sup>99</sup> PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, *op. cit.* nota 92, p. 81.

generar una conciencia política, se involucra significativamente en la elaboración de propuestas legislativas que atiendan y resuelvan intereses comunes.

### 2.3.3. Referéndum

Según Ignacio Burgoa Orihuela, el referéndum permite que la “ciudadanía tenga una intervención directa de gobierno con la finalidad de emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico elaborado por las asambleas legislativas”.<sup>100</sup> En otras palabras, el referéndum se presenta como una propuesta legislativa por un órgano del Estado para que el electorado se pronuncie a favor o en contra.

En atención a su modalidad Gerardo Puertas sostiene que, por cuanto hace a su fundamentación, el referéndum puede ser: i) obligatorio, cuando su celebración se encuentra prescrita en una norma de carácter positivo y, ii) facultativo, en caso de que se realice por acción de alguna autoridad o decisión de los electores. En función de sus efectos, el referéndum puede ser: i) de ratificación o de sanción, si constituye un requisito para que un proyecto se convierta en norma jurídica obligatoria, y ii) consultivo, si su resultado no tiene efectos vinculantes para la autoridad.<sup>101</sup>

### 2.3.4. Revocación de mandato

García Campos define a la revocación de mandato como “el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido”<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.* nota 98, p. 574.

<sup>101</sup> PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, *op. cit.* nota 92, p. 81.

<sup>102</sup> GARCÍA CAMPOS, Alan, “La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17286>; consultado el 08 de mayo de 2018.

Jean-François Prud'homme refiere que la revocación de mandato es el instrumento de la democracia directa menos utilizada y una variante invertida de la elección de representantes:

*A partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas, por ejemplo), se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley.<sup>103</sup>*

Dicha figura tiene razón de ser cuando los electores han dejado de sentirse satisfechos con la gestión de algún funcionario. Si bien es cierto que la revocación de mandato podría, de cierta manera, restar estabilidad al sistema representativo en su conjunto también lo es que ciertos candados normativos podrían frenar una posible práctica indiscriminada de la figura.

La inclusión sistemática y normativa de las figuras propias de la democracia semidirecta representan, sin duda, un avance en la consolidación de los sistemas democráticos.

#### **2.4. Democracia participativa**

Antes de examinar la democracia participativa es importante precisar que ésta no surge con la intención de sustituir a la democracia representativa, sino de complementarla —al igual que la democracia semidirecta cuenta con mecanismos de participación directa que complementan a la democracia representativa—. Por ello resulta válido afirmar que la democracia participativa surge de manera incipiente con el objetivo de dar una nueva visión al sistema democrático representativo.

Con base en lo expuesto *supra* (2.3) podemos observar que la democracia semidirecta

---

<sup>103</sup> PRUD'HOMME, Jean-François, 15. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Consulta popular y democracia directa*, Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 36. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/15.pdf>; consultado el 9 de mayo de 2018.

no tiene los alcances de la democracia participativa: la primera únicamente cuenta con mecanismos de participación unidireccionales, es decir, no existen acciones de reciprocidad entre la ciudadanía y el gobierno que realmente nos permitan hablar de una retroalimentación basada en la colaboración —como sí ocurre en la democracia participativa—. La democracia participativa va más allá, pues permite que la individualidad tenga eco en las decisiones políticas: los ciudadanos dan al gobierno y éste, a su vez, otorga a la ciudadanía.

Por otro lado, la intención de la democracia participativa no es dejar de lado las fórmulas que sugiere la democracia semidirecta, adoptarlas también implica un gran avance por cuanto hace a la apertura gubernamental.

La propuesta del *gobierno abierto* —instrumentada de la democracia participativa— es mucho más ambiciosa al llevar la participación ciudadana a otro nivel, esto es, a través de la colaboración directa entre la ciudadanía y el gobierno para el desarrollo de la gestión pública.

Así es como democracia participativa y democracia representativa no deben considerarse instituciones opuestas sino, por el contrario, como elementos complementarios para conseguir como fin último la intervención política de los ciudadanos en la *res pública*. Es importante recordar que el *gobierno abierto* concibe a la tecnología como una aliada de la ciudadanía al facilitar el contacto con los gobernantes y, al mismo tiempo, posibilitar el acceso a la información y la defensa de los intereses sociales.

La democracia participativa, en otras palabras, plantea la posibilidad de un gobierno que:

- a) *promueve la ciudadanía, la integración y la discusión pública;*
- b) *fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio;*
- c) *determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los agentes apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas*

*públicos; d) difunde la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos.*<sup>104</sup>

Una de las promesas de la democracia participativa es aumentar la intervención y contribución que realizan los ciudadanos en las decisiones colectivas, lo cual trae consigo mayor legitimación y aceptación de las decisiones públicas, más transparencia y eficiencia del gasto público.<sup>105</sup> En suma la democracia participativa representa un camino que, de tomarse, traería aparejado un proceso de democratización.

No podemos dejar de lado la correlación que debe existir entre lo que los representados *quieren decidir* y lo que los representantes *deciden*; los representantes no deberían tomar decisiones que no encuentren eco en la voz de la comunidad a la que representan.<sup>106</sup>

La propuesta de la democracia participativa es que los ciudadanos obtengan parte del poder que ostentan los representantes que fueron elegidos mediante los mecanismos de elección política<sup>107</sup>. Dicho poder en manos de la ciudadanía permitiría, por ejemplo, la participación en el diseño de políticas públicas.

El grado de avance democrático guarda una estrecha relación con la capacidad de respuesta que tiene el gobierno para con la ciudadanía<sup>108</sup>; de esta manera la democracia participativa propone una *democratización* de los sistemas gubernamentales al dotar de mayor soberanía al pueblo, quien participa activamente en

---

<sup>104</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel, “El *Gobierno Abierto* como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en HOFMANN, Andrés et al. (Coord.), *op. cit.* nota 8, p. 83.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 66.

<sup>106</sup> MUSTI, Domenico, *Demokratía. Orígenes de una idea*, trad. de Pepa Linares, Madrid, Alianza, 2000, pp. 87 y 98.

<sup>107</sup> IBARRA GÜEL, Pedro, *Democracia relacional*, Madrid, Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2011, pp. 32-33.

<sup>108</sup> CALDERÓN, César y Sebastián LORENZO (coords.), *op. cit.* nota 48, p. 107.

las decisiones públicas del Estado: una comunidad es más democrática en tanto sus ciudadanos son más soberanos.<sup>109</sup>

Sin duda la implementación de la democracia participativa requiere no únicamente de regulación normativa, sino también fondos para su materialización y cultura democrática que permita contrarrestar, por otro lado, la cultura de la opacidad que afecta en la misma proporción los esquemas de legitimidad y la buena gobernanza.

### **3. La democracia participativa: fines y concepto**

Los múltiples intentos de acercarse a una noción de democracia participativa han puesto en evidencia la complejidad de formular una metodología unívoca que permita analizar sus múltiples y diferenciadas características; sin embargo la participación social en los asuntos públicos es un elemento común en su conceptualización.

Norberto Bobbio apunta que “el desarrollo de la democracia [...] coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, es decir, el derecho de participar, aunque sea por medio de la elección de representantes, en la formación de la voluntad colectiva”<sup>110</sup>; sin embargo actualmente la mera elección de representantes, a pesar de ser una forma de decidir políticamente, se traduce en una injerencia ciudadana limitada, esto en función de que sus alcances no son tan significativos en comparación con los propuestos y definidos por la democracia participativa.

Lo anterior da cuenta de que la democracia no es estática, es una institución dinámica que debe adaptarse a las necesidades de una comunidad; ya que, como señala Mény, la trascendencia de la democracia deriva de que “sus principios fundadores son, simultáneamente, ‘esenciales’ y capaces de adaptación en el espacio y en el tiempo”<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> IBARRA GÜEL, Pedro, *op. cit.* nota 107, p. 19.

<sup>110</sup> BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 203.

<sup>111</sup> MÉNY, Yves, *Politique comparée*, 3a. edición, París, Montchrestien, 1991, p. 21.

La extensión progresiva de los derechos políticos como forma de evolución democrática hace referencia a la transición que debe sufrir la democracia representativa para adoptar los modelos de la democracia participativa. Los esquemas representativos vigentes ya no son suficientes para atender las necesidades de la colectividad, dicho fenómeno se traduce en una severa ausencia de legitimidad por parte de los electores hacia los representados.

*En todos los países —o en casi todos—, los sistemas políticos se enfrentan a una desilusión o a una crisis de legitimidad. La democracia representativa clásica ya no parece capaz de plantar cara a los nuevos desafíos ni de movilizar las energías y la confianza de los ciudadanos. En general, la abstención aumenta, la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la clase política retrocede, la participación en los partidos disminuye cuantitativamente y pierde intensidad, y la militancia está cada vez más distante.*<sup>112</sup>

Sin embargo la democracia participativa no es capaz ni tiene por fin último reemplazar a la democracia representativa. Si bien es cierto que los problemas de legitimidad en la representación política son un tema que atañe a la democracia representativa, también lo es que la democracia participativa nace con el objetivo de subsanar dicha carencia. En otras palabras, la democracia participativa es una fase evolutiva de la democracia representativa: no se contraponen, se complementan.

Con base en esto podemos afirmar que los fines de la democracia participativa son, por un lado, subsanar las carencias que acarrea la democracia representativa y, por el otro, redistribuir el poder que se concentra exclusivamente en las esferas políticas como método de control incluyente.

Hablar de las carencias de la democracia representativa, por cuanto hace al primer fin, implica referirse a la pérdida de credibilidad por parte de los ciudadanos hacia los gobernantes elegidos. El objetivo fundamental de todo tipo de democracia es hacer que

---

<sup>112</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel, “El *Gobierno Abierto* como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en HOFMANN, Andrés et al. (Coord.), *op. cit.* nota 8, p. 83.



la voz del pueblo tenga eco en las decisiones políticas, sin embargo uno de los grandes problemas que ha tenido la democracia representativa como forma de organización política ha sido la falta de legitimidad<sup>113</sup> que conlleva el salvaguardar exclusivamente los intereses de un partido político y no así la voluntad del pueblo.

Los actuales sistemas de representación ya no resultan funcionales para los parámetros de legitimidad que demanda la sociedad. Esto no significa que deban existir *diversas formas de democracia*, sino el reconocimiento de *entender de distinta manera la idea democrática* a través de la inclusión de herramientas participativas.

Ahora bien, abordando el segundo fin, la participación social surge con la intención de generar nuevos equilibrios dentro de la sociedad y entre la sociedad y el Estado, es por ello que una real redistribución del poder depende de una nueva identidad del ciudadano capaz de responsabilizarse en una continua y permanente toma de decisiones.

De ahí que la democracia requiera no solamente de *reglas normativas claras*, sino

---

<sup>113</sup> Según el informe de la Corporación Latinobarómetro, en una encuesta realizada entre el 22 de junio y 28 de agosto de 2017, *la confianza en los partidos políticos es la más baja de la lista de instituciones de la democracia y de las medidas en el año 2017: sólo un 15% de los latinoamericanos confía en los partidos políticos. El mínimo que han alcanzado es 11% en el año 2003, el máximo fue 28% en el año 1997, hace veinte años.* Por cuanto hace al grado percibido de democracia *sólo un 5% de los ciudadanos dice que hay plena democracia, un 27% dice que hay pequeños problemas, un 45% dice que hay grandes problemas y un 12% dice que no es democracia, mientras que el 11% restante no responde.* La confianza de los mexicanos hacia los partidos políticos está en su peor nivel en los últimos 22 años: previo a las elecciones del 2018, sólo el 9% de los ciudadanos confiaba en ellos, según el Latinobarómetro 2017. Los mexicanos tampoco están contentos con su gobierno: sólo el 20% aprueba al gobierno actual, el porcentaje más bajo desde el 2002. Según el estudio, sólo un 18% de mexicanos está muy o algo satisfecho con la forma en que la democracia funciona en el país; un 2% considera que en México hay una democracia plena, el 16% cree que tienen pequeños problemas y el 50% que tiene grandes problemas; un 16% considera que en el país no hay democracia. Disponible en [www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf), consultado el 24 de enero de 2018.

*también de elementos que permitan la existencia del pluralismo y la operación de equilibrios y controles recíprocos en la vida pública*<sup>114</sup>.

Este cambio social trae aparejado un método de control sobre las esferas políticas que permite hacer valer intereses colectivos, es la voz de muchos reflejada en unos cuantos; la democracia participativa, en resumen, sugiere acciones incluyentes que acercan a los representados y representantes mediante esquemas de colaboración.

Patricia Posadas sostiene que *la participación ciudadana puede contemplarse como un freno al excesivo protagonismo de los partidos en la arena política y como un remedio a la consiguiente apatía de la ciudadanía*<sup>115</sup>, sin embargo tal participación proporciona una visión mucho más avanzada y progresista si se ve reflejada en un sistema incluyente de democracia participativa, alejada del simple juego de poder los partidos políticos<sup>116</sup>.

*Por ello parece obvio que un régimen político de naturaleza popular no encuentra mayor justificación para su establecimiento y operación que el beneficio del pueblo. Dicho régimen se refiere, esencialmente, al derecho de cada mujer y de cada hombre —en tanto seres humanos libres e iguales por naturaleza— a participar en el gobierno de la sociedad en la que viven, concurriendo a la determinación del futuro de su comunidad y construyendo con libertad su destino individual.*<sup>117</sup>

Hablar de democracia participativa implica un reconocimiento expreso de la voluntad del gobierno para redistribuir y trasladar parte del poder al pueblo, lo cual se traduce

---

<sup>114</sup> PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, *op. cit.* nota 92, p. 77.

<sup>115</sup> POSADAS SUQUÍA, Patricia, *Participación ciudadana, sociedad y educación: la participación ciudadana en el municipio de Donostia-San Sebastián*, Universidad del país Vasco, 2000, p. 74.

<sup>116</sup> El segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la teleología de los partidos políticos, reza que éstos [...] *tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo*[...]. Sin embargo la postura de los partidos políticos resulta ser antagónica a los intereses del pueblo.

<sup>117</sup> PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, *op. cit.* nota 92, p. 72.

no solamente en respetar las decisiones de los ciudadanos sino también en reivindicar la participación como parte de un movimiento social.

Una vez establecidos los fines de la democracia participativa es momento de ahondar en su conceptualización. Al respecto, el autor Ramírez Nardíz la refiere como el “conjunto de instrumentos jurídicos mediante los cuales se busca una mayor participación de los ciudadanos en el Gobierno, así como un mayor control de estos sobre sus gobernantes y representantes políticos, siendo el objetivo último conseguir una mejora y profundización en la democracia”<sup>118</sup>.

La democracia participativa supone el interés de una comunidad de permanecer en contacto con las decisiones que son tomadas en su representación; se trata de una influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política.

La Constitución Política de la Ciudad de México, por otro lado, entiende a la democracia participativa como “el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública”.<sup>119</sup>

La democracia participativa es, en resumen, un mecanismo que permite a los ciudadanos influir directamente en las directrices políticas que habrán de repercutir en su comunidad, ello a través de un marco legal que fomenta la información, consulta, control e inclusión de la sociedad civil en las gestiones de gobierno, a fin de fomentar la responsabilidad política ciudadana como principio básico democrático.

---

<sup>118</sup> RAMÍREZ NARDÍZ, Alfredo, “La democracia participativa como elemento del modelo democrático del Siglo XXI”, *Advocatus*, Barranquilla, Universidad Libre Seccional, 2014, Volumen 11, No. 23, p. 119.

<sup>119</sup> Numeral 2, apartado A, artículo 25, Capítulo II “De la democracia directa, participativa y representativa de la Constitución Política de la Ciudad de México.

#### 4. El gobierno abierto como respuesta a la democracia participativa

La falta de legitimidad en los sistemas de representación políticos es un tema que daña no sólo la cohesión social sino que repercute en todas las dimensiones con las que ésta se relaciona: va desde el ámbito económico hasta el sector educativo. La democracia participativa funge como una herramienta no sólo inclusiva sino también reformadora de la democracia representativa; la lógica es simple: entre más mecanismos de participación ciudadana se implementen, mayor nivel de democratización habrá en los Estados.

Según Kelsen “la experiencia demuestra que para seguir siendo iguales necesitamos soportar un dominio ajeno”; esto implica que la población delega parte de su poder individual de hecho para convertirlo en un poder supremo de la voluntad general del pueblo y, con ello, reconocer la existencia de un Estado. Sin embargo el *dominio ajeno* será legítimo en medida que éste atienda de forma eficiente las necesidades de la comunidad a la que representa, dado que la naturaleza de todo tipo de democracia consiste en salvaguardar los intereses de aquellos que confirieron el mandato. Es por ello que en el *gobierno abierto* el pueblo es quien habrá de dictaminar y supervisar las directrices bajo las cuales se regirán determinadas decisiones políticas, evitando así la recurrente indiferencia del sector político.

La necesidad de dar un giro a los actuales sistemas de representación resulta innegable, es por ello que la democracia participativa se muestra como posible solución. Así es como se establece la relación entre *gobierno abierto* y democracia participativa: el primero es un medio, la segunda un fin. Dicho en otras palabras el *gobierno abierto*, a través de sus tres pilares fundamentales —transparencia y apertura, participación y colaboración ciudadana— representa el medio para alcanzar como fin a la democracia participativa.

La implementación de políticas de *gobierno abierto* requiere un proceso de democratización del Estado que dote de mayor poder a los ciudadanos y los lleve a participar en los procesos de toma de decisiones que les afectan en su vida cotidiana.

Para el *gobierno abierto* la existencia de un ciudadano etéreo igualado en derechos y obligaciones resulta insuficiente, requiere de un ciudadano con características particulares capaz de generar una identidad social a través de la participación lo cual, a la larga, sienta las bases de una nueva relación del Estado con la pluralidad social y sus necesidades específicas. De forma que “la desigualdad del poder de los actores se rectifica ponderando la participación de los más débiles”<sup>120</sup>.

*El único criterio acerca de la realización de la libertad es el de la participación activa del individuo en la determinación de su propia vida y en la de la sociedad, entendiéndose que tal participación no se reduce al acto formal de votar, sino que incluye su actividad diaria, su trabajo y sus relaciones con los demás.*<sup>121</sup>

La democracia participativa no pretende inculcar o imponer algún tipo de ideología, el objetivo final es mejorar a la propia democracia bajo un esquema que permita a la ciudadanía sentirse parte de un sistema incluyente, por ello resulta válido afirmar que la intención del *gobierno abierto* es llevar la democracia a nuevos horizontes.

Regular la democracia participativa debe ser interpretado como una mejora a la democracia misma, sin embargo practicarla se convierte en un factor que representa un riesgo significativo para los intereses del gobernante. Por ello no debe resultarnos extraño hallar legislaciones que en apariencia son amplias y flexibles, pero en la praxis se encuentran repletas de trabas procedimentales que dificultan y limitan el ejercicio inmediato de los derechos en ellas contenidos.

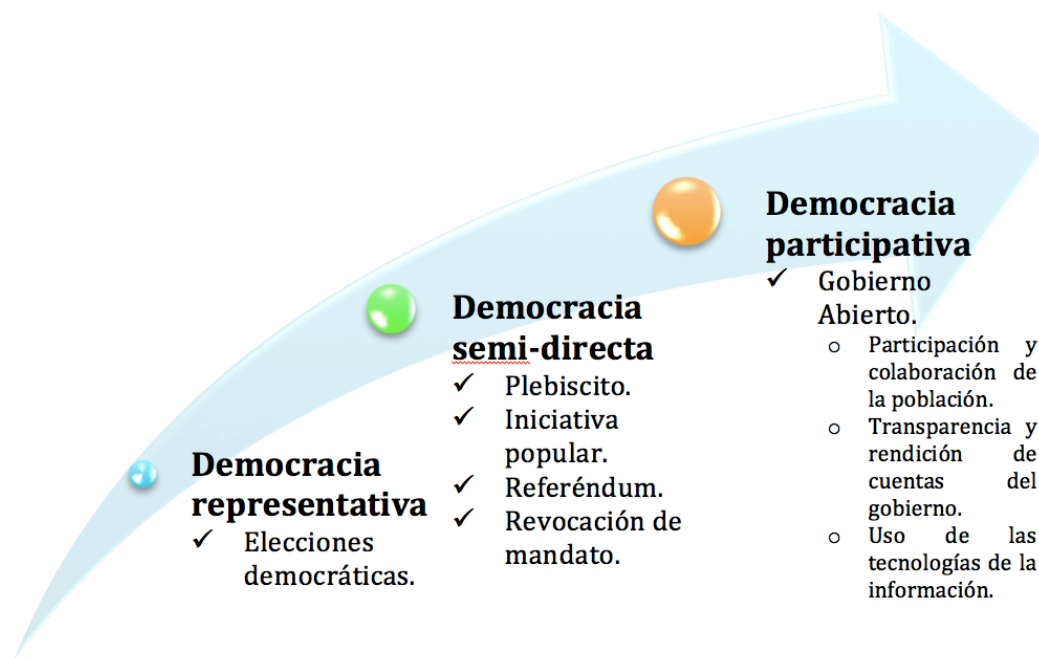
Por ello resulta válido afirmar que la democracia participativa y *gobierno abierto* guardan una estrecha relación: no puede existir *gobierno abierto* sin transparencia, participación y colaboración entre la ciudadanía y el gobierno, los cuales son, a su vez, elementos fundamentales de la primera. Si pudiéramos observar la evolución de ésta,

---

<sup>120</sup> VERDESOTO CUSTODE, Luis, *Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso Bolivia*, Programa de Gestión Urbana, Coordinación Regional para América Latina y El Caribe, Quito, 1998, p.14.

<sup>121</sup> FROMM, Erich, *El miedo a la libertad*, trad. de Gino GERMANI, Paidós, Barcelona, 1980, p. 300.

desde la menos hasta la más democrática, se establecería como se muestra a continuación:



La clave del modelo del *gobierno abierto* es generar espacios jurídicos que institucionalicen la democracia participativa, esto con la finalidad de propiciar condiciones ideales del discurso y apertura de vías participativo—deliberativas capaces de conectar a la sociedad civil organizada —y no organizada— con la toma de decisiones públicas y la gestión de asuntos públicos.<sup>122</sup>

## 5. Utilidades de la democracia participativa

Existen aspectos de la democracia participativa que permiten dimensionar sus alcances en función de las utilidades que conlleva y que, en conjunto, se convierten en factores potenciales que contribuyen al progreso de democratización en el siglo XXI.

<sup>122</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel, “El *Gobierno Abierto* como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo.”, en HOFMANN, Andrés et al. (Coord.), *op. cit.* nota 8, p. 83.

Las principales utilidades<sup>123</sup> de la democracia participativa son:

- i. *Acercamiento entre los ciudadanos y su derecho a la participación política: a más se participa, más se ejerce el derecho de la participación política.*

Un gobierno legítimo requiere de ciudadanos políticamente activos; sin embargo la participación política no debe entenderse estrictamente por el número de ocasiones en las que un ciudadano vota, sino qué tanto éste se involucra en la toma de decisiones que repercuten en los intereses de la colectividad. Si bien es cierto que la participación política se encuentra involucrada con el sufragio, también lo es que su campo de acción involucra otros sectores como lo es la colaboración entre la ciudadanía y el gobierno para el diseño de políticas públicas.

- ii. *Mayor control de los ciudadanos sobre sus gobernantes y representantes: los instrumentos de la democracia participativa suponen un aumento de la fiscalización de la ciudadanía sobre sus gobernantes.*

La democracia participativa surge como un instrumento de control de poder donde los ciudadanos logran mejorar la calidad de la democracia en medida de su capacidad para conocer, opinar y formar parte de la *res pública*.

Los instrumentos de la democracia participativa se convierten en un control que lucha contra la opacidad gubernamental, obligando a los gobernantes a responder de conformidad con los parámetros estandarizados de transparencia.

Un Estado con tintes verdaderamente democráticos concede control a sus ciudadanos sobre decisiones políticas; fomentar el juicio democrático de la población ayuda no sólo a frenar posibles abusos de poder sino también a retomar la confianza en las instituciones.

En medida que el ciudadano cuente con mayores herramientas para ejercer labores de vigilancia sobre las decisiones que toman los representantes, más eficiente será la gestión de transparencia en los procesos de fiscalización.

---

<sup>123</sup> RAMÍREZ NARDÍZ, Alfredo, *op. cit.* nota 118, pp. 125-127.

iii. *Adquisición de nuevas capacidades y proceso formativo de los ciudadanos.*

La democracia participativa requiere que los ciudadanos se involucren de forma responsable e informada en la toma de decisiones, para ello las administraciones deben implementar campañas formativas con la finalidad de instruir a la comunidad en el uso de herramientas participativas.

Lo anterior permite que las decisiones tomadas en conjunto encuentren un sustento justificado de acuerdo a las necesidades de los sectores involucrados.

iv. *Aumento de la identificación del ciudadano con el modelo político democrático: la práctica de los derechos lleva a una mayor identificación con ellos.*

El ejercicio de la participación continua es una forma de incentivar y mantener una participación política activa: entre más se ejerce el derecho, más se forjan y fortalecen los ambientes propicios para practicarlo de forma constante. Esto, paralelamente, genera mayor confianza en los ciudadanos al ver materializado el ejercicio de su participación en acciones reales.

Sin duda el ejercicio de la participación política reduce la falta de legitimidad, pues la toma de decisiones a nivel gubernamental será el reflejo de las decisiones tomadas a nivel individual por los ciudadanos.

En medida que la población haga un uso más habitual de las herramientas democráticas, mayor será la valorización y reivindicación del derecho a la participación política.

v. *Integración y mayor visibilidad para las minorías.*

La democracia implica el respeto por las minorías, es por ello que la democracia participativa permite que las decisiones y necesidades de los grupos minoritarios tengan reflejo en el ordenamiento social, esto a través del uso de instrumentos participativos regulados jurídicamente.

Dicha idea implica que el régimen democrático es “el gobierno del pueblo ejercido por la mayoría libremente expresada del mismo, actuando dentro del respeto al derecho de la minoría a manifestar su oposición”<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup>

QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, París, du Seuil, 1986, p. 19.



Conceder un poder significativo de decisión a las minorías denota una mayor integridad y cohesión social, pues deja de atenderse exclusivamente a las necesidades de los muchos para ocuparse en las decisiones de los pocos y los muchos.

*vi. Integración de los grupos sociales más desfavorecidos y mejora de sus condiciones de vida.*

La legitimidad gubernamental cobra mayor peso dentro de la vida política al permitir que las necesidades de los grupos sociales más desfavorecidos tengan eco en las directrices de las políticas públicas que el gobierno habrá de implementar en su administración. Dichas acciones se traducen en medidas incluyentes que mejoran la calidad de vida de una sociedad en su conjunto.

*vii. Mayor cohesión entre los distintos grupos sociales e identificación con la comunidad/Estado.*

El ejercicio de la democracia participativa supone la igualdad de oportunidades para contribuir en las decisiones políticas lo cual, indefectiblemente, incrementa el número de votaciones y actividades participativas en las que diversos grupos sociales son capaces de interactuar. La cohesión de diversos grupos sociales dentro de una comunidad genera mayor identidad con la administración gubernamental en turno.

## CAPÍTULO III

### GOBIERNO ABIERTO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

*Nuestras cajas teóricas están vacías principalmente porque no están construidas en tal forma que puedan guardar la realidad. Necesitamos de nuevas teorías que, aún siendo abstractas, sean más reales en el sentido de que se adapten mejor a los hechos.*

*Gunnar Myrdal*

La *Alianza para el Gobierno Abierto*<sup>125</sup> (AGA) fue formalmente creada en septiembre de 2011 cuando los países pioneros<sup>126</sup> decidieron suscribirse de forma voluntaria a la *Declaración sobre el Gobierno Abierto*; dicho proyecto internacional tiene por finalidad sumar esfuerzos para fortalecer los esquemas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información para robustecer la gobernanza a través de pertinentes canales de comunicación. Así, el objetivo de la AGA se cumple en tanto la sociedad civil y el gobierno trabajen juntos para dar solución a necesidades comunes mediante un esquema constante de colaboración.

#### 1. Declaración sobre el Gobierno Abierto

La *Declaración sobre el Gobierno Abierto* es el documento base sobre el cual se conforma la AGA; en él las naciones integrantes reconocen no sólo la importancia de lograr mayor apertura dentro de sus administraciones a través de la participación ciudadana sino también empoderar a los ciudadanos mediante el uso de nuevas tecnologías para combatir la corrupción. La intención final se resume en un esfuerzo colaborativo para alcanzar, por un lado, los propósitos del buen gobierno y, por el otro, la salvaguarda de los derechos humanos en un mundo interrelacionado.

---

<sup>125</sup> El nombre original de la *Alianza para el Gobierno Abierto* es *Open Government Partnership*; sin embargo, con fines didácticos y para evitar confusiones en subsecuentes líneas, se hará uso de sus siglas en español.

<sup>126</sup> México, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Tanzania.

## **1.1. Compromisos de la Declaración sobre Gobierno Abierto**

Los compromisos fundamentales estipulados en dicha *Declaración*<sup>127</sup> son:

### **a) Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales**

Mediante este compromiso los miembros se obligan a promover un mayor acceso a la información gubernamental mediante datos abiertos que puedan ser manejados por los particulares y que sean socialmente útiles. Dicho compromiso se relaciona directamente con el principio de transparencia y apertura del *gobierno abierto*.

### **b) Apoyar la participación ciudadana**

Este compromiso involucra los principios de participación y colaboración como impulso en la formulación de políticas públicas y procesos decisorios, ya sea por la sociedad civil directamente o mediante organizaciones civiles.

### **c) Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos**

Se manifiesta el compromiso de promover un gobierno garante de la transparencia que combata la corrupción, que rinda cuentas respecto a las finanzas públicas y las compras gubernamentales.

### **d) Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas**

A través de este compromiso los miembros se obligan a crear plataformas virtuales mediante las nuevas tecnologías de la información accesibles y seguras para la

---

<sup>127</sup> *Declaración de Gobierno Abierto*, septiembre de 2011, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>

“prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas”.<sup>128</sup>

Resulta relevante mencionar que los compromisos antes mencionados se dividen en temas<sup>129</sup> transversales que repercuten a todos los gobiernos; dichos temas sirven de base para la respectiva elaboración de los planes de acción que cada nación deberá elaborar.<sup>130</sup>

## 2. Open Government Partnership: Articles of Governance

En junio del año 2012 la AGA adoptó, a través del Comité Directivo, los denominados “Artículos de gobernanza”<sup>131</sup> en los cuales se establecen las directrices políticas y operativas que habrán de regir las decisiones tomadas por los representantes de dicha Alianza. El respectivo documento también incluye los antecedentes y objetivos que dieron origen al proyecto, así como los mecanismos que habrán de seguirse para dar lugar tanto a los procesos de evaluación internacional como a la conferencia anual de la AGA.

---

<sup>128</sup> *Idem.*

<sup>129</sup> Tales como i) ayuda internacional en el desarrollo de la transparencia, rendición de cuentas y participación, ii) acceso a la información, iii) anticorrupción, iv) transparencia focalizada, v) auditorías, vi) protección de datos, vii) capacidad de respuesta entre ciudadanía y gobierno, viii) presupuesto ciudadano, ix) gobierno electrónico, x) educación, xi) género y sexualidad, xii) salud y nutrición, xiii) derechos humanos, xiv) trabajo, xv) comunidades marginadas, xvi) medios de comunicación, xvii) recursos naturales, xviii) presupuesto participativo, xix) sector privado, xx), participación ciudadana, xxi), seguridad pública y vigilancia, xxii) prestación de servicios públicos, xxiii) bienestar y seguridad social, xxiv) tecnología, xxv) saneamiento del agua.

<sup>130</sup> *Open Government Partnership.* Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/theme>, consultado el 06 de septiembre de 2017.

<sup>131</sup> *Open Government Partnership: Articles of Governance,* disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP\\_Articles-Gov\\_Apr-21-2015.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf); consultado el 8 de septiembre de 2017.

## **2.1. Requisitos para formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto**

Los gobiernos que deseen formar parte de la AGA deben i) exhibir una carta de intención que manifieste el compromiso de sumarse a los propósitos del *gobierno abierto*, ii) desarrollar un plan de acción de conformidad con los parámetros establecidos por la AGA y, iii) implementar nacionalmente el plan de acción y elaborar un avance a manera de reporte en colaboración con el Mecanismo de Revisión Independiente de la AGA.<sup>132</sup>

En resumen, para formar parte de la AGA, basta con que el gobierno candidato manifieste su voluntad de adherirse a los compromisos y objetivos de la *Declaración sobre Gobierno Abierto* mediante la elaboración y subsecuente puesta en marcha de un plan de acción.

## **2.2. Estructura orgánica internacional del Open Government Partnership**

Los “Artículos de gobernanza” reflejan no sólo la estructura orgánica de la AGA, sino también las funciones que habrá de tener cada unidad administrativa. La AGA se encuentra conformada por un *Comité directivo, copresidentes y subcomités*.

### **2.2.1. Comité directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto**

Es el organismo ejecutivo encargado de “desarrollar, promover y salvaguardar los valores, principios e intereses de la AGA”<sup>133</sup>. El *Comité directivo*, en otras palabras, es el responsable de la toma de decisiones que habrán de regir a la Alianza de conformidad con las políticas y reglas que éste ha fijado con antelación.

---

<sup>132</sup> Cfr. *Open Government Partnership: Articles of Governance, II. Participation in the Open Government Partnership, op. cit.* nota 131, consultado el 11 de septiembre de 2017.

<sup>133</sup> Cfr. *Open Government Partnership: Articles of Governance, IV. Open Government Partnership Steering Committee, Co-Chairs, and Subcommittees, op. cit.* nota 131, consultado el 11 de septiembre de 2017.

Las funciones<sup>134</sup> del *Comité directivo* se encuentran establecidas en el documento base y son desempeñadas en conjunto con los *subcomités*:

- Proporciona liderazgo, a través del ejemplo, para la AGA en términos de compromisos internos, avance del plan de acción, participación en la conferencia anual y otras oportunidades internacionales para promover el gobierno abierto.
- Establece la agenda y la dirección de la AGA, con un compromiso de principios a la naturaleza fundadora y a las metas de la iniciativa.
- Maneja las membrecías de los participantes, incluyendo la elegibilidad y la participación.
- Sostiene encuentros regularmente tanto con gobiernos como con organizaciones de la sociedad civil.
- Proporciona apoyo intelectual y financiero, incluyendo apoyo en especie y de recursos humanos.
- Emite un reporte anual del avance de la AGA.
- Establece y garantiza el presupuesto de la AGA.

Como logra apreciarse el *Comité directivo* es el principal organismo que rige a la AGA, esto es, hace las veces de representante ante la comunidad internacional.

La constante comunicación con la sociedad civil representa uno de los temas torales del *gobierno* abierto; es por ello que, incluso en su conformación, dicho elemento se ve reflejado.<sup>135</sup> El *Comité directivo* se compone de veinte miembros: diez representantes de la sociedad civil y diez del gobierno; dicha conformación atiende a la intención de conservar la naturaleza de la Alianza, manteniendo una esfera igualitaria entre ambos

---

<sup>134</sup> *Idem.*

<sup>135</sup> El *Comité directivo* es el encargado de velar por la transparencia en las elecciones de la AGA procurando, en todo momento, un sistema donde predomine la pluralidad con base en la diversidad regional que conforma la lista de candidatos. Por cuanto hace a la elección de los representantes de los gobiernos cada país participante tiene un voto; mientras que los representantes de la sociedad civil, al dividirse en organizaciones locales y organizaciones internacionales/regionales, cuentan con un voto por cada país que implemente la AGA.

sectores. Los representantes de los gobiernos son elegidos mediante la votación que emite el titular de cada delegación de los gobiernos; los representantes de la sociedad civil son seleccionados por los participantes, también miembros del mismo sector, que fueron invitados a la *Conferencia anual de la AGA*.<sup>136</sup>

El cargo como representante del *Comité directivo* tiene una duración de tres años con la posibilidad de reelección por un periodo más; cabe destacar que los puestos permanentes no existen en el *Comité directivo*. Los miembros fundadores tienen la opción de permanecer de forma voluntaria hasta por un máximo de cuatro años adicionales.<sup>137</sup>

Todas las decisiones importantes respecto a las políticas de la AGA son tomadas por el *Comité directivo* completo; dicha cuestión excluye la posibilidad de que los miembros voten por medio de un representante. De conformidad con los “Artículos de gobernanza” existe quórum sólo cuando se encuentra presente el cincuenta por ciento de cada sector, esto es, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. Resulta importante procurar el consenso pero, en caso de que éste llegase a fallar, las decisiones serán tomadas por mayoría simple; en caso de empate el Presidente tendrá el voto decisivo.<sup>138</sup>

#### 2.2.1.1. *Presidentes del Comité directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto*

La presidencia se encuentra conformada por tres miembros integrantes del *Comité directivo*, ellos son los encargados de tomar decisiones de liderazgo y proporcionar técnicas de desarrollo a la iniciativa. El *Comité directivo*, en su conjunto, vota para elegir a los candidatos que ocuparán los cargos de *presidente principal*, *presidente de apoyo* y *presidente de la sociedad civil*; los dos primeros serán elegidos del sector correspondiente a los representantes de los gobiernos. Los *Artículos de gobernanza de*

---

<sup>136</sup> Cfr. *Open Government Partnership: Articles of Governance, IV. Open Government Partnership Steering Committee, Co-Chairs, and Subcommittees, op. cit.* nota 133.

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> *Idem.*

la AGA establecen un impedimento para el *presidente de la sociedad civil*, ya que éste no podrá ocupar el cargo de *presidente principal* del *Comité directivo*; esta aclaración se hace en atención a que el cargo de *presidente principal* tiene una duración de un año, al segundo año el *presidente de apoyo* ocupa su lugar (de modo que cada presidente debe desempeñar su cargo durante un periodo de dos años).

La principal responsabilidad de los presidentes del *Comité directivo* de la AGA, haciendo referencia a nuestro documento base, es “proporcionar liderazgo estratégico a la iniciativa coordinando el desarrollo de propuestas sobre asuntos relevantes de política/gobernabilidad, llevando a cabo un acercamiento en nombre de la AGA con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, los donadores y los medios y representando a la AGA en los foros de medios y otros foros públicos”.<sup>139</sup> Los presidentes del *Comité directivo*, en otras palabras, son los encargados de representar mundialmente a la AGA procurando, en todo momento, la salvaguarda de los principios y valores que conforman la iniciativa, así como la coordinación incluyente entre los sectores gubernamentales y sociales.

### 2.2.2. Subcomités

El *Comité directivo* de la AGA cuenta con cuatro *subcomités* permanentes<sup>140</sup> que, si bien no toman decisiones, se encargan de emitir recomendaciones a través de informes. Cada *subcomité*, generalmente, se integra por cuatro representantes tomados del *Comité directivo* (dos representantes de los gobiernos y dos representantes de la sociedad civil); respecto a los periodos de gestión se establece que ningún miembro puede permanecer por más de dos años en el mismo *subcomité*, ello con la intención de permitir que los integrantes del *Comité directivo* roten. A continuación se mencionan, además del nombre que recibe cada *subcomité*, las funciones que desempeñan:

---

<sup>139</sup> *Idem.*

<sup>140</sup> El *Comité directivo* puede decidir, en cualquier momento, crear *subcomités adicionales* de acuerdo a las necesidades de la agenda política de la AGA.



### **a. Gobernanza y liderazgo**

Este *subcomité* se conforma por los tres presidentes integrantes del *Comité directivo* y un representante adicional de la sociedad civil; es el encargado de dictar y vigilar el cumplimiento de las directrices y propósitos de la AGA así como de supervisar el funcionamiento de la *Unidad de apoyo* explicada *infra* (2.2.3.). Así, tenemos que “el *presidente* tiene a su cargo ser el anfitrión de la conferencia anual de la AGA y de las reuniones del Comité Directivo, con ayuda del *presidente de apoyo*; el *presidente de apoyo* es el responsable de dirigir la comunicación y la promoción de la iniciativa; el *presidente de la sociedad civil* es responsable del acercamiento con los principales actores tanto locales como globales de la sociedad civil”<sup>141</sup>.

### **b. Finanzas y auditoría**

Es el *subcomité* encargado de gestionar el presupuesto de la AGA, “desarrolla las políticas de recaudación de fondos, asegura la contabilidad y transparencia efectivas del uso de los recursos financieros y establece enlaces con donadores”<sup>142</sup>.

### **c. Criterios y estándares**

Es el *subcomité* encargado de supervisar, por un lado, los criterios de elegibilidad para los gobiernos que desean formar parte de la AGA mientras que, por el otro, determina las pautas que los gobiernos habrán de seguir para optimizar todo tipo de prácticas relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Cfr. *Open Government Partnership: Articles of Governance, IV. Open Government Partnership Steering Committee, Co-Chairs, and Subcommittees, op. cit.* nota 133.

<sup>142</sup> *Idem.*

<sup>143</sup> *Idem.*

#### **d. Aprendizaje y apoyo internacional**

Este *subcomité* se encarga de promover la cooperación activa entre los países miembro de la AGA con la finalidad de compartir experiencias que permitan desarrollar e implementar mejores esquemas de gobernanza.<sup>144</sup>

##### 2.2.3. Unidad de apoyo

La *Unidad de apoyo* fue creada, principalmente, para mantener el equilibrio entre los gobiernos y los representantes de la sociedad civil; también ayuda a “mantener la memoria institucional, manejar la imagen y la comunicación y asegurar la continuidad de las relaciones organizacionales con los organismos institucionales clave de la AGA y los donadores”.<sup>145</sup>

Esta *Unidad* se encuentra conformada por un *director* encargado de elaborar un plan de trabajo en conjunto con el *Subcomité de gobernanza y liderazgo* y quien, a su vez, asume el papel de secretario no sólo en las reuniones que organiza el *Comité directivo* sino también en la conferencia anual de la AGA; de un gerente de comunicación en línea y un oficial superior de programa; todos ellos contratados por un patrocinador fiscal elegido por el *Comité directivo*.<sup>146</sup>

#### **2.3. Mecanismo de la red de contactos de la Alianza para el Gobierno Abierto**

El denominado *mecanismo de la red de contactos* tiene por finalidad mantener en comunicación a los países miembro de la iniciativa con empresas privadas y organizaciones no gubernamentales dispuestas a compartir tecnología y herramientas digitales que ayuden a mejorar la capacidad de respuesta por parte de los gobiernos a los ciudadanos.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> *Idem.*

<sup>145</sup> *Cfr. Open Government Partnership: Articles of Governance, V. Open Government Partnership Support Unit, op. cit. nota 131; consultado el día 14 de septiembre de 2017.*

<sup>146</sup> *Idem.*

<sup>147</sup> *Idem.*

Resulta necesario enfatizar la trascendencia de este mecanismo ya que, como ha sido explicado en el Capítulo I, la amplia utilización de las tecnologías de la información son punto toral para alcanzar el desarrollo de los compromisos asumidos por los integrantes de la AGA. Ciertamente los medios tecnológicos representan la vía a través de la cual la ciudadanía puede no sólo supervisar el actuar gubernamental sino que, al mismo tiempo, se convierte en el principal canal de comunicación donde la sociedad civil hace valer sus decisiones.

#### **2.4. Mecanismo de Revisión Independiente y planes de acción**

El *Mecanismo de Revisión Independiente* se crea con la intención de emitir una evaluación aparejada a los reportes de avance que cada país miembro habrá de publicar tres meses después de haber concluido la implementación de sus respectivos planes de acción, esto es, cada dos años.

Los países miembro de la AGA deben establecer, dentro de sus planes de acción, cronogramas que incluyan las medidas a seguir para mejorar sus gobiernos de acuerdo a una serie de pautas y recomendaciones elaboradas por el *Mecanismo de Revisión Independiente*.

Como se ha mencionado con anterioridad, a través del *Mecanismo de Revisión Independiente* se exhibe un reporte de evaluación independiente como complemento a la autoevaluación que cada integrante de la AGA hace respecto a los avances de los compromisos asumidos. El reporte emitido a través del referido *Mecanismo* se redacta por expertos del gobierno local de cada país miembro el cual deberá ser, a su vez, remitido a un *Comité internacional de expertos* nombrado por el *Comité directivo* de la AGA para “asegurar que se hayan aplicado los más altos estándares de investigación y la debida diligencia”<sup>148</sup>.

*El Mecanismo de Revisión Independiente es un proceso de monitoreo que genera informes de avance independientes bianuales por país para evaluar el desempeño de*

---

<sup>148</sup> Cfr. *Open Government Partnership: Articles of Governance*, VI. *Open Government Partnership Reporting Processes*, op. cit. nota 131; consultado el día 15 de septiembre de 2017.

*los gobiernos en cuanto al desarrollo y a la implementación de sus planes de acción AGA y su progreso hacia el cumplimiento de los principios de gobierno abierto.*<sup>149</sup>

El referido mecanismo es la herramienta fundamental para verificar que los niveles de cumplimiento de los integrantes de la AGA han sido exitosos de acuerdo al cronograma adoptado, es decir, no es suficiente que un país miembro refleje en sus reportes una adecuada implementación del plan de acción sino que, aunado a ello, los resultados manifestados son evaluados por un *Comité internacional* encargado de verificar que la fiabilidad de los mismos se encuentran apegados, en todo momento, a los mejores estándares de investigación.

El *Mecanismo de Revisión Independiente*, al realizar el reporte de evaluación, también se da a la tarea de clasificar aquellos *compromisos estelares* o *ejemplares* que “destacan por su relevancia y logro al responder de manera sustantiva, ambiciosa y justificada a los principios y valores en torno al gobierno abierto”<sup>150</sup>. Bajo esta lógica los gobiernos pueden dar cumplimiento a los compromisos asumidos, sin embargo ello no implica que dichos resultados atiendan a un nivel significativo de acuerdo a los estándares de la AGA; un *compromiso estelar* implica que un gobierno ha implementado un mecanismo efectivo que atienda a los principios del gobierno abierto, todos ellos en su conjunto.

## **2.5. Financiamiento**

La AGA fue fundada gracias al apoyo monetario que sus gobiernos participantes aportaron de forma voluntaria y a las donaciones realizadas por diversas organizaciones; la cuenta bancaria de la AGA es gestionada por el *patrocinador fiscal* designado por el *Comité directivo*.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. y Nicolás DASSEN, *op. cit.* nota 13, p. 27.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>151</sup> *Cfr. Open Government Partnership: Articles of Governance, VII. Funding, op. cit.* nota 131; consultado el día 18 de septiembre de 2017.

En los “Artículos de gobernanza” se señala, adicionalmente, que el *Comité directivo* de la AGA puede nombrar a un auditor externo para la auditoría anual bajo la supervisión del *Subcomité de finanzas y auditoría*.<sup>152</sup>

## **2.6. Sanciones ante el incumplimiento de los principios establecidos en la Alianza para el Gobierno Abierto**

Los gobiernos se comprometen, como miembros de la AGA, a actuar apegados a los principios fundamentales expresados en la *Declaración sobre Gobierno Abierto*; en caso de que algún participante deje de conducirse de acuerdo a los valores que rigen y promueven de forma continua el *buen gobierno* éste será acreedor, en primera instancia, a una llamada de atención con el objetivo de brindarle soporte internacional y superar conjuntamente aquellos obstáculos que merman la apertura institucional.

En caso de que la anterior medida resulte insuficiente el Comité Directivo, con la finalidad de salvaguardar la integridad y legitimidad de la AGA, podrá someter a revisión la participación del país bajo el siguiente mecanismo:

*1. Si un gobierno participante cae por debajo de los criterios mínimos de elegibilidad, dicho gobierno deberá tomar medidas inmediatas y explícitas para resolver asuntos y así rebasar el umbral dentro del siguiente año. El no hacerlo puede detonar la revisión, por parte del Comité Directivo, de la participación de dicho gobierno en la AGA, bajo recomendación del subcomité de Criterios y estándares.*

*2. En el caso remoto en que el Comité Directivo considere necesario suspender la participación de un gobierno en la AGA, el gobierno en cuestión podrá apelar la decisión cuando considere que la base de la decisión sea injusta. En este caso, el Comité Directivo nombrará un Comité ad hoc de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil que participan en la AGA. Este comité ad hoc hará una segunda revisión del caso y hará una recomendación al Comité Directivo a más tardar 60 días después de que se inicie la apelación. El Comité Directivo debe considerar el asunto y emitir su decisión final a más tardar de 30 días después de haber recibido la recomendación del Comité ad hoc.*

*El Comité Directivo debe emitir un reporte público sobre sus deliberaciones y su decisión sobre lo anterior y puede incluir este reporte en su Reporte Anual.*<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> *Idem.*

<sup>153</sup> *Cfr. Open Government Partnership: Articles of Governance, op. cit. nota 131.*

En suma, como logra apreciarse, la finalidad de la AGA es orientar y apoyar a los países miembro en la apertura de sus gobiernos; es por ello que, ante la inobservancia a los compromisos asumidos, la sanción máxima consiste en la expulsión de la AGA. Esta sanción, en resumidas cuentas, puede ser considerada simbólica; sin embargo se asume que los países se adhieren de forma voluntaria a la AGA con el propósito de transformar sus gobiernos mediante un esfuerzo permanente y continuo y, por tanto, no existe necesidad de ejercer algún tipo de presión internacional ante el tema del incumplimiento.

### 3. Proceso de implementación del Gobierno Abierto en los países miembro



*Esquema disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/>*

La implementación del Gobierno Abierto en los países miembro es un proceso donde el gobierno y la sociedad civil se reúnen para participar en conjunto.

Las siguientes líneas se encuentran destinadas a describir los pasos que los países miembro deben observar antes y después de formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto.

### 3.1. Consultar elegibilidad<sup>154</sup>

Los países que tengan intención de participar en la AGA deben demostrar que cubren con al menos uno de los compromisos que señalan las cuatro *áreas de elegibilidad básica* y, a su vez, aprobar la *evaluación de control de valores de la AGA*.

La *Unidad de Soporte de la AGA* es la encargada de actualizar los datos de elegibilidad durante la primera mitad del año con base en la información disponible en los portales de la comunidad internacional.

#### 3.1.1. Áreas de elegibilidad básica

La posible adhesión de un país miembro se determina en función de la evaluación que resulte de las *áreas de elegibilidad básica*, las cuáles se determinaron de acuerdo a los ejes torales del Gobierno Abierto: i) transparencia presupuestaria, ii) acceso a la información, iii) declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos y iv) participación ciudadana. Los puntos de la métrica se determinan en función del desempeño que el país ha mostrado, siendo 16 el puntaje máximo o 12 en caso de que el país no sea evaluado en alguno de los rubros anteriormente mencionados. Se considera que los países que suman el 75% o más de los puntos aplicables cumplen con los criterios de elegibilidad básica, esto es 12 de 16 ó 9 de 12. En subsecuentes líneas se detallan los criterios tomados en consideración para asignar la puntuación de cada métrica:

##### i) Transparencia presupuestaria

La divulgación periódica de los documentos que reflejan el gasto del presupuesto público constituye el componente primordial de una economía nacional responsable, abierta y transparente.

Para la métrica se otorgan dos puntos, respectivamente, por la publicación de la *propuesta de presupuesto del ejecutivo* y por el *informe que emite la Auditoría*

---

<sup>154</sup> La información de esta sección fue consultada en <https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria> el 11 de junio de 2018.

de cada país. Estos puntajes se obtienen de la *Encuesta de Presupuesto Abierto* elaborada por *International Budget Partnership*<sup>155</sup>.

La referida *Encuesta de Presupuesto Abierto* es elaborada con base en criterios internacionalmente aceptados y desarrollados por diversas organizaciones multilaterales<sup>156</sup>. Dicha encuesta hace uso de 109 indicadores valorados equitativamente para medir la transparencia presupuestaria con la finalidad de evaluar si los gobiernos difunden al público información útil, exhaustiva y oportuna.<sup>157</sup>

## ii) Acceso a la información

Una ley de acceso a la información pública garantiza a sus ciudadanos no solamente el acceso a los datos del gobierno sino también la transparencia en las gestiones internas; dichas prácticas fomentan el buen gobierno.

Para definir el valor de la métrica se asignan cuatro puntos a aquellos países que cuentan con legislación vigente en materia de acceso a la información, tres puntos para los que únicamente tienen una disposición constitucional que salvaguarda tal derecho y un punto para los países que sólo han elaborado un boceto de ley de acceso a la información.

Tal información es obtenida de las periódicas encuestas realizadas por *Open Society Justice Initiative*<sup>158</sup> y complementada por la lista “*Global Right to*

---

<sup>155</sup> *International Budget Partnership*, disponible en: <https://www.internationalbudget.org/>; consultado el 12 de junio de 2018.

<sup>156</sup> Tales como el Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal.

<sup>157</sup> *International Budget Partnership*, disponible en: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=mx>; consultado el 12 de junio de 2018.

<sup>158</sup> *Open Society Justice Initiative*, disponible en: <https://www.right2info.org/>; consultada el 13 de junio de 2018.



*Information Rating*<sup>159</sup>, la cual pertenece a un programa elaborado por *Access Info Europe*<sup>160</sup> en conjunto con *Centre for Law and Democracy*<sup>161</sup>.

### iii) Declaraciones patrimoniales de servidores públicos

El monitoreo y vigilancia periódica de los ingresos y activos económicos de servidores públicos constituye una pieza fundamental para combatir la corrupción y, al mismo tiempo, se convierte en el reflejo de un gobierno abierto y responsable. Tales declaraciones de situación patrimonial deben tener carácter público con la finalidad de que los ciudadanos se encuentren en la posibilidad de vigilar que las prácticas de un buen gobierno sean observadas.

Para determinar el valor de la métrica se otorgan cuatro puntos a los países que cuentan con una ley que requiere a los servidores públicos presentar periódicamente una declaración de situación patrimonial y que, de manera simultánea, tal información tiene carácter público al ser accesible para la población. Los países que únicamente cuentan con legislación en materia de declaración de situación patrimonial de los servidores públicos tendrán únicamente dos puntos.

La información se obtiene de la base de datos “*Public Officials Financial Disclosure*”<sup>162</sup> del Banco Mundial en conjunto con una encuesta que la misma organización realiza, dichos datos son actualizados de forma periódica.

---

<sup>159</sup> *Global Right to Information Rating*, disponible en: <http://www.rti-rating.org/>; consultada el 13 de junio de 2018.

<sup>160</sup> *Access Info Europe*, disponible en: <https://www.access-info.org/>; consultada el 13 de junio de 2018.

<sup>161</sup> *Centre for Law and Democracy*, disponible en: <https://www.law-democracy.org/live/>; consultada el 13 de junio de 2018.

<sup>162</sup> *Public Officials Financial Disclosure*, disponible en: <https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/>; consultada el 13 de junio de 2018.

#### iv) Participación ciudadana

La implementación del *gobierno abierto* requiere de la apertura institucional para reconocer la importancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas; estas medidas, además de repercutir positivamente en los valores de gobernabilidad democrática, implican consecuentemente la protección de las libertades básicas civiles.

Los puntos de la métrica se cuantifican con base en los indicadores de libertades civiles que proporciona *Economist Intelligence Unit* en su “*Democracy Index 2017*”, donde 10 es la calificación más alta y 0 la más baja. Así, de acuerdo a los *criterios de elegibilidad básica* del *gobierno abierto*, los países con una calificación superior a 7.5 obtienen cuatro puntos; aquellos que se encuentran por encima de 5 obtienen dos puntos; los países que tienen una calificación superior a 2.5 suman únicamente dos puntos y, por último, no sumarán ningún punto los países que tengan una calificación inferior a la antes mencionada.

Debido a la magnitud del proyecto aún existen países que no se encuentran evaluados en las bases de datos de las cuales se sirven las *áreas de elegibilidad básica* o, en su defecto, las recientes actualizaciones de algunos países aún no se ven reflejadas en la *base de datos de elegibilidad de la AGA*; es por ello que se alienta a estos países a que proporcionen información adicional a través de la *Unidad de apoyo* de la AGA. Los documentos presentados son evaluados de forma independiente por expertos de la materia, ello con la finalidad de garantizar que todos los países participantes de la AGA permanezcan al día con parámetros de desempeño actualizados.

Si un país con intención de participar en la AGA se encuentra por debajo de los criterios establecidos en las *áreas de elegibilidad básica*, la *Unidad de apoyo* dará cuenta de ello al *Comité Directivo* para que, de acuerdo con los *Estatutos de gobernabilidad de la AGA*, el país en cuestión tome medidas inmediatas para afrontar los problemas de manera que superen el umbral en el periodo de un año.

### 3.1.2. Evaluación de control de valores de la Alianza para el Gobierno Abierto

El 20 de septiembre de 2017 el Comité Directivo aprobó la evaluación de valores de la AGA; a partir de esa fecha los países que deseen unirse a la Alianza deben, además de obtener un puntaje del 75% o superior en las *áreas de elegibilidad básica*, acreditar la *evaluación de control de valores de la AGA*.

Estas nuevas políticas se implementaron con la intención de asegurar que los nuevos países que se integran a la AGA cumplen con los requisitos mínimos de gobernabilidad democrática establecidos en la *Declaración de Gobierno Abierto*.

Cabe destacar que la *evaluación de control de valores* sólo aplica para los países que tienen intención de unirse a la AGA, sin afectar a los países que ya son miembro.

La AGA, para la *evaluación de control de valores*, se sirve de una base de datos realizada por *Varieties of Democracy Dataset (V-Dem)*<sup>163</sup>. Según el sitio oficial, el proyecto *V-Dem* se enfoca en medir grados y tipos de democracia —desde 1900 hasta la fecha— de todos los países con el propósito de producir mejores indicadores. Para ello se sirven de un equipo de más de 50 científicos sociales de todo el mundo que analizan, aproximadamente, 450 indicadores sobre las prácticas democráticas de cada país y que, a su vez, son respaldadas por más de 3,000 expertos locales.

Las escalas y mediciones que *V-Dem* elabora, además de tener carácter público y estar disponibles en formatos de fácil acceso, se basan en la inclusión de siete principios de alto nivel para la democracia: *electoral, liberal, participativa, mayoritaria, deliberativa, igualitaria y de consenso*; cada una de las escalas del proyecto provee información que permite medir su confiabilidad.

La AGA, para realizar la *evaluación de control de valores*, únicamente toma en cuenta dos indicadores *V-Dem* donde los países, de una puntuación que va del 0 al 4, deben obtener 3 o más en alguno de ellos:

---

<sup>163</sup> *Varieties of Democracy Dataset*, disponible en: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-8/>; consultada el 18 de junio de 2018.

*i) Medición del control que el gobierno tiene sobre las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública*

4: Sin restricciones. El gobierno no impide ni obstaculiza la formación y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil a menos que sus actividades se encuentren enfocadas en derrocar al gobierno.

3: Control mínimo. Existen disposiciones constitucionales que facultan al Estado para prohibir la formación de organizaciones de la sociedad civil que en el pasado tuvieron antecedentes de acciones antidemocráticas; esta restricción se lleva a cabo bajo un estricto Estado de Derecho.

2: Control moderado. Existe prohibición gubernamental parcial o total de determinadas organizaciones de la sociedad civil, pese a ello algunas logran desempeñar un papel político activo por conveniencia del Estado.

1: Control sustancial. El gobierno autoriza a todas las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo hace uso de criterios políticos para prohibir a las que pudieran oponerse al Estado; el gobierno reprime activamente a aquellos que intentan burlar dichos criterios y los excluye de cualquier actividad política.

0: Control monopolístico. El gobierno es el único que autoriza a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan participar en actividades de carácter político, tales como organizar mítines, huelgas, patrocinar foros que versen sobre asuntos públicos, hacer manifestaciones sobre las políticas públicas implementadas o, incluso, sobre funcionarios. El gobierno, en otras palabras, ejerce monopolio absoluto sobre las organizaciones de la sociedad civil, reprime activamente a quienes intentan desafiar las directrices implementadas.

ii) Medición sobre la represión gubernamental hacia las organizaciones de la sociedad civil

4: No. Las organizaciones de la sociedad civil son libres de asociarse, organizarse, criticar, expresarse.

3: Débilmente. El gobierno hace uso de sanciones —negación de servicios públicos, despidos, multas— con la intención de disuadir a las organizaciones de la sociedad civil opositoras de actuar o expresarse; también puede implementar procedimientos onerosos de registro para frenar la formación de nuevas organizaciones y así desviarlas del compromiso.

2: Moderadamente. Además de las sanciones implementadas en la puntuación 3, el gobierno también acosa a las organizaciones de la sociedad civil a través de detenciones o encarcelamiento a corto plazo. También se aplican medidas que bloquean ciertas acciones o contactos internacionales.

1: Sustancialmente. Además de las medidas implementadas en la puntuación 3 y 2, el gobierno arresta, juzga y encarcela a líderes y participantes de las organizaciones de la sociedad civil opositoras que han actuado de forma legal; otro tipo de sanciones van desde irrupciones en reuniones públicas hasta medidas violentas como palizas o amenazas contra familiares o bienes.

0: Severamente. El gobierno persigue de forma activa y violenta a todos los miembros de las organizaciones de la sociedad civil; busca no sólo disuadir la actividad de dichos grupos, sino también erradicarlos de forma efectiva.

### **3.2. Carta de intención**

En caso de que el país cumpla con los criterios de elegibilidad, el gobierno debe manifestar su intención de participar en la AGA enviando una carta dirigida a los copresidentes y marcando copia a la *Unidad de apoyo*.<sup>164</sup>

Un país, a través de la carta de intención, manifiesta formalmente su voluntad de pertenecer a la AGA y el compromiso de velar por el cumplimiento de los principios señalados en la *Declaración de Gobierno Abierto*.

Además de los dos requisitos anteriores, la referida carta debe señalar el nombre del funcionario público que será el punto de contacto de la AGA<sup>165</sup>, así como las últimas reformas legislativas que el país ha realizado en temas relacionados con el gobierno abierto.

La carta puede provenir de cualquier dependencia gubernamental, siempre y cuando exista previa aprobación del Jefe de Estado para unirse a la AGA.

### **3.3. Crear un plan de acción nacional**

Los planes de acción nacional son el sustento y núcleo de participación de los países dentro de la AGA. Dichos proyectos son producto de un proceso de co-creación entre el gobierno y la sociedad civil quienes, en conjunto, fijan metas y definen compromisos

---

<sup>164</sup> La información de esta sección fue consultada en: <https://www.opengovpartnership.org/how-join> el 19 de junio de 2018.

<sup>165</sup> El *punto de contacto de la AGA* es la persona responsable de coordinar las actividades de la AGA nacional e internacionalmente; tiene un papel fundamental y multidimensional, ya que una de sus responsabilidades más relevantes es desarrollar e implementar un plan de acción nacional en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil. Es por ello que los puntos de contacto deben encontrarse a la vanguardia por cuanto hace a los tópicos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas de los países miembro de la AGA. Para mayor información ver: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_POC-Manual\\_2017\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_POC-Manual_2017_ES.pdf); consultada el 19 de junio de 2018.

ambiciosos para fomentar y fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Los países miembro tienen a su disposición el *Manual para puntos de contacto de gobierno*<sup>166</sup>, el cual sirve de guía para atender el proceso de desarrollo de un plan de acción nacional.

De dicho manual resulta importante destacar el contenido de los capítulos 2 y 3 que hacen referencia, respectivamente, a los cronogramas y fechas de entrega límite de los planes de acción nacionales y a la participación y co-creación en el proceso de la AGA.<sup>167</sup>

El capítulo 2 describe el calendario de largo plazo de todos los países miembro e incluye las fechas clave de todas las actividades relacionadas con la Alianza; asimismo establece las reglas aplicables en caso de retrasos, extensiones y consecuencias por demora en la entrega de planes de acción e informes de autoevaluación.

En el capítulo 3 podemos encontrar una explicación sobre los procesos de co-creación y un listado realizado por la *Asociación Internacional para la Participación Pública* (IAP2 por sus siglas en inglés) de los valores centrales para la participación pública.

Hablando de los procesos de co-creación, tenemos que el numeral 2 de la sección “Expectativas de los participantes” de los *Artículos de Gobernanza de la AGA* establece que “los participantes de la AGA se comprometen a desarrollar planes de acción a través de un proceso multisectorial y con la participación activa de los ciudadanos y la

---

<sup>166</sup> *Manual para puntos de contacto de gobierno*, Open Government Partnership, Versión 3.0, marzo de 2017; disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_POC-Manual\\_2017\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_POC-Manual_2017_ES.pdf); consultada el 20 de junio de 2018.

<sup>167</sup> *Ibidem*, pp. 7-15.

sociedad civil”<sup>168</sup>; es por ello que la participación ciudadana se convierte en un aspecto central en el desarrollo e implementación del *gobierno abierto*.

La difusión de información, la implementación de plataformas de diálogo y co-creación, así como la apropiación y toma de decisiones conjuntas entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores, son requisitos fundamentales para lograr una participación significativa que, de observarse, serán reflejo real del correcto funcionamiento de las reformas en materia de *gobierno abierto*.<sup>169</sup>

La participación pública cobra especial importancia en el desarrollo del plan de acción nacional, es por ello que los países miembro de la AGA deben tomar en cuenta los *valores centrales para la participación pública y los niveles de participación* elaborados por la IAP2 con la finalidad de que el proceso de elaboración cuente con un objetivo claro, involucre a las partes adecuadas y vislumbre un impacto relevante.

Los *valores centrales para la participación pública*<sup>170</sup> de la IAP2 fueron desarrollados con base en las pruebas que diversos procesos participativos han dejado a lo largo de años y que, a saber, son:

1. *La participación pública se basa en la convicción que aquellos que son afectados por una decisión tienen derecho a participar en el proceso de toma de la misma.*
2. *La participación pública incluye la promesa que la contribución del público influirá en la decisión.*
3. *La participación pública promueve la toma de decisiones sustentables al reconocer y comunicar las necesidades e intereses de todos los participantes, incluyendo los tomadores de decisiones.*
4. *La participación pública procura y facilita la participación de quienes se ven afectados por la decisión o tienen interés en ella.*
5. *La participación pública solicita la opinión de los participantes en cuanto a los mecanismos de participación.*

---

<sup>168</sup> Cfr. *Open Government Partnership: Articles of Governance, IV. Open Government Partnership Steering Committee, Co-Chairs, and Subcommittees, op. cit.* nota 131, p. 3.

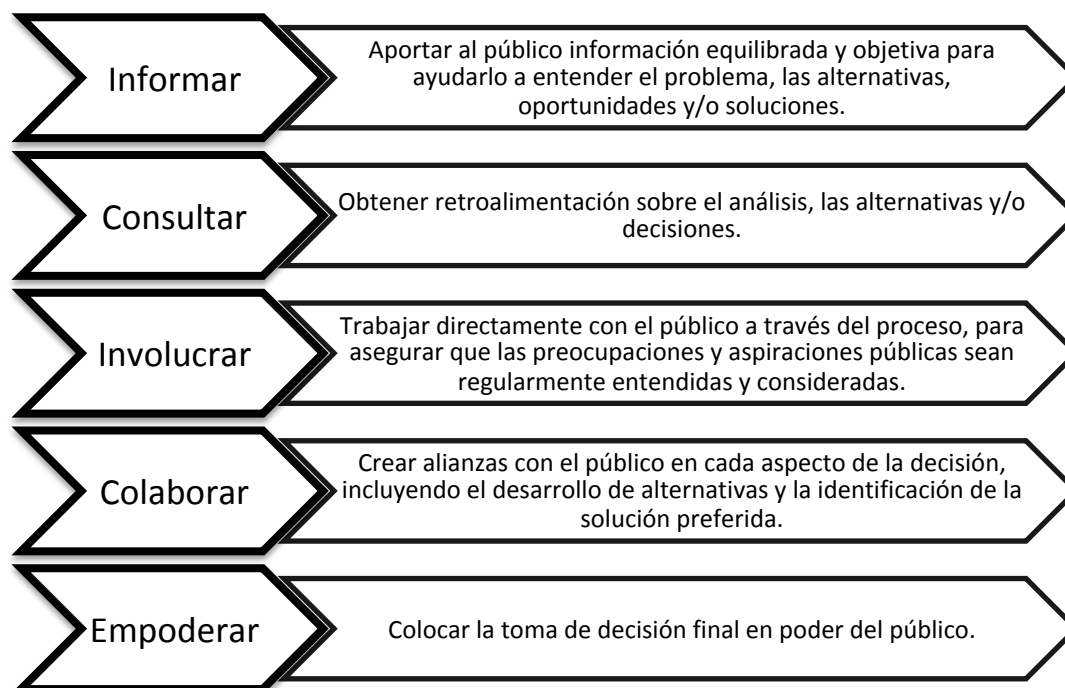
<sup>169</sup> *Manual para puntos de contacto de gobierno, op. cit.* nota 166, p. 11.

<sup>170</sup> *Idem.*



6. La participación pública ofrece a los participantes la información que necesitan para poder participar de forma significativa.
7. La participación pública comunica a los participantes de qué forma sus aportaciones influyeron en la decisión.

Ahora bien, el Mecanismo de Revisión Independiente explicado *supra* (2.4.) hace uso del los *niveles de participación*<sup>171</sup> desarrollados por la AIP2 para evaluar el espectro de incidencia pública y metas de la participación dentro del proceso de consulta e implementación de los planes de acción nacional, los cuáles se desarrollan a continuación de menor a mayor grado:



Los planes de acción nacional, al ser elaborados conforme a estándares de participación y co-creación, tienen el objetivo de garantizar que todos los países miembro ejecuten el nivel de participación “consultar” y que, a largo plazo, aspiren al nivel “colaborar”.<sup>172</sup> Se pretende, en otras palabras, que los países evolucionen la

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>172</sup> *Idem*.

forma en que los actores sociales interactúan entre sí para planificar y ejecutar proyectos con metas comunes.

Los países miembro participan formalmente en la AGA cuando realizan las debidas consultas a las organizaciones de la sociedad civil y comienzan a desarrollar un plan de acción nacional. Durante este proceso se alienta a los gobiernos a mantener una comunicación constante con las diversas organizaciones de la sociedad civil haciendo uso de un cronograma, ello para facilitar las oportunidades de participación del público a través de consultas debidamente programadas.

No es requisito que las organizaciones de la sociedad civil, dentro del proceso de la AGA, se constituyan a través de un procedimiento formal. Dichas organizaciones tienen la posibilidad de involucrarse nacional o internacionalmente con la intención de aportar durante las diversas etapas de la AGA, ya sea apoyando al gobierno para establecer un proceso de consulta efectivo, brindando retroalimentación sobre la implementación de los compromisos asumidos nacionalmente o, incluso, realizando un monitoreo de evaluación independiente sobre el informe de autoevaluación del gobierno o acerca del proceso de investigación realizado por el Mecanismo de Revisión Independiente.

### **3.4. Implementar compromisos**

Los compromisos base que los países miembro habrán de observar, como ya ha sido explicado *supra* (1.1.), se encuentran establecidos en la *Declaración sobre el Gobierno Abierto*. El eje toral versa, principalmente, sobre: a) aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales, b) apoyar la participación ciudadana, c) aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los gobiernos, y d) aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Dependiendo de las áreas que las naciones deseen fortalecer se ejecutará el plan de acción nacional para alcanzar los objetivos propuestos por el proyecto de la AGA. Como soporte los países cuentan con la herramienta metodológica “*Open government*”

*guide*<sup>173</sup>, la cual es desarrollada por *Transparency and Accountability Initiative* (T/AI) para ayudar a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil, en conjunto, a progresar en la consolidación de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana como parte de la AGA.

Esta guía desarrolla los pasos prácticos, mensurables, específicos y accionables de un amplio espectro de temas que los gobiernos deberían tomar en cuenta para construir un camino rumbo al *gobierno abierto*. Cada uno de los tópicos incluye un desglose de “compromisos ilustrativos” que los países podrían ejecutar en sus políticas AGA a través de la siguiente nomenclatura<sup>174</sup>:

- i. *Pasos iniciales*. Serie de acciones que los países pueden emprender desde un parámetro relativamente bajo.
- ii. *Pasos intermedios*. Serie de acciones que los países pueden ejecutar una vez superado un bajo umbral, es decir, se habla de un progreso moderado.
- iii. *Pasos avanzados*. Serie de acciones demostradas como las mejores prácticas internacionales.
- iv. *Pasos innovadores*. Nuevos enfoques que los países están experimentando con resultados favorables.

Es importante destacar que la AGA, al ser una iniciativa voluntaria, no impone mayores obligaciones que aquellas a las cuales los países desean observar; es por ello que los compromisos asumidos son elegidos libremente por los miembros de la Alianza.

### **3.5. Autoevaluación del primer año**

Los países miembro de la AGA, durante los dos años de proyección del plan de acción nacional, deben realizar *informes anuales de autoevaluación* incluyendo, cada uno, un periodo de dos semanas de consulta pública a las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>173</sup> *Open government guide*, Transparency and Accountability Initiative, 2014, disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide\\_summary\\_cross-cutting-topics\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide_summary_cross-cutting-topics_ES.pdf); consultada el 26 de junio de 2018.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 3.

Los informes que los gobiernos elaboren sirven de base al Mecanismo de Revisión Independiente, unidad de rendición de cuentas de la AGA, para rastrear si existe o no progreso en las políticas de *gobierno abierto* implementadas por los países.

El primer *informe de autoevaluación* debe enfocarse en el desarrollo del plan de acción nacional, proceso de consulta, así como trascendencia y alcance de los compromisos asumidos.<sup>175</sup>

Los referidos *informes de evaluación* deben ser remitidos a la *Unidad de apoyo* de la AGA.

### **3.6. Informe de progreso del Mecanismo de Revisión Independiente**

Los informes de progreso son emitidos anualmente por el *Mecanismo de Revisión Independiente* (MRI) para cada país participante de la AGA. Tales documentos constituyen el medio a través del cual las partes interesadas pueden dar seguimiento a los avances que los países miembro han tenido en la implementación del *gobierno abierto*; es decir, el MRI evalúa el desarrollo e implementación de los objetivos trazados en los planes de acción nacional, analiza el cumplimiento de los principios de *gobierno abierto* y hace recomendaciones técnicas para promover mejoras.<sup>176</sup>

Los informes tienen la finalidad de fortalecer la comunicación y promover la transparencia y rendición de cuentas entre los países miembro y los ciudadanos; los resultados obtenidos son públicos y se encuentran disponibles en formatos accesibles.

---

<sup>175</sup> Información disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-process-step-4-government-self-assessment>; consultada el 26 de junio de 2018.

<sup>176</sup> PRESTON WHITT, J., *Compromisos AGA sobre participación cívica en América Latina*, Mecanismo de Revisión Independiente. Disponible en: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Participaci%C3%B3n\\_C%C3%ADvica\\_Am%C3%A9rica\\_Latina.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Participaci%C3%B3n_C%C3%ADvica_Am%C3%A9rica_Latina.pdf); consultada el 27 de junio de 2018.

### **3.7. Autoevaluación del segundo año**

Este segundo *informe anual de autoevaluación* es elaborado por el país miembro de la AGA una vez concluidos los dos años de implementación del plan de acción nacional; dicho informe debe centrarse en los resultados finales de las reformas que fueron implementadas para cumplimentar los compromisos asumidos, en el proceso de consulta durante la implementación y en las experiencias adquiridas.<sup>177</sup>

### **3.8. Informe de fin de término del Mecanismo de Revisión Independiente**

Una vez finalizados los dos años de implementación del plan de acción nacional el MRI vuelve a emitir un segundo informe, pero en esta ocasión respecto a la totalidad de los resultados obtenidos por el país miembro en materia de gobierno *abierto*. La finalidad de esta segunda evaluación es, por un lado, destacar aquellos compromisos que fueron cumplimentados con éxito y, por el otro, hacer recomendaciones respecto a aquellos compromisos que no fueron alcanzados, esto con la finalidad de que tales observaciones sean tomadas en consideración durante la elaboración del próximo plan de acción nacional.

---

<sup>177</sup> Información disponible en <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-process-step-4-government-self-assessment>; consultada el 26 de junio de 2018.

## CAPÍTULO IV

### EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

*La opacidad y la corrupción administrativa, sin duda, se han tornado en estructurales y sistémicas. No solo socavan el éxito del gobierno abierto, sino también el desarrollo sostenible de las sociedades.*

*Gregorio Montero*

El esfuerzo más importante por el *gobierno abierto* en el contexto internacional fue lanzado por la *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA) en 2011, en principio se unieron 8 países, a la fecha cuenta con 70 miembros, incluyendo a México. Este esfuerzo internacional tiene por objetivo ayudar a los países a mejorar sus parámetros democráticos a través de labores que involucren a la ciudadanía y al gobierno, haciendo uso de las tecnologías de la información.

México, miembro fundador de la AGA, ha tenido aciertos y desaciertos durante la implementación de los planes de acción en materia de *gobierno abierto*. Las siguientes líneas se encuentran destinadas a hacer una evaluación de los segmentos que comprenden al *gobierno abierto*, ello con la finalidad de sugerir propuestas encaminadas a mejorar su implementación a nivel nacional.

#### **1. Adopción de la *Declaración sobre el Gobierno Abierto* (Open Government Partnership)**

La *Declaración sobre el Gobierno Abierto* fue adoptada por México en septiembre de 2011, a la fecha ha sido suscrita por 70 países como integrantes de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, todos ellos comprometidos con los principios consagrados en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, así como en la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno. En dicha iniciativa el gobierno y la sociedad civil trabajan en conjunto para desarrollar e implementar reformas en materia de *gobierno abierto*.

## 2. Planes de acción

La concreción de estos compromisos asumidos de forma voluntaria por los países miembro se realiza mediante planes de acción, los cuales son evaluados a través de informes realizados por el *Mecanismo de Revisión Independiente* (MRI).

Los planes de acción, como ya ha sido explicado en el Capítulo III, abarcan un periodo de dos años; contienen informes de avances anuales, los esfuerzos y compromisos implementados en el *gobierno abierto* y un cronograma. Todos los países miembro deben publicar un reporte de avance<sup>178</sup> en relación a las metas establecidas, dichos reportes deben ser actualizados frecuentemente en atención a su naturaleza pues son documentos que, además de reflejar periódicamente los aciertos y desaciertos de los países miembro, deben incluir las consultas realizadas por la sociedad civil.

### 2.1. Plan de acción 2011—2012 y plan de acción ampliado

México, el 20 de septiembre de 2011, presentó su primer plan de acción ante la AGA; en dicho documento el Estado reconoce la importancia de que los gobernados se encuentren en *posibilidad de participar e incidir activamente en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas*; de fortalecer los esquemas de transparencia y acceso a la información pública como mecanismo de combate a la corrupción; de proporcionar a la población información socialmente útil y de, a la par, fortalecer el Estado de Derecho a través de la transparencia y rendición de cuentas como elementos clave de una buena gobernabilidad democrática.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Estos reportes se elaboran a modo de autoevaluación; sin embargo, con la intención de evitar apreciaciones parciales, el *Mecanismo de Revisión Independiente* —explicado *supra* (2.4.)— emite complementariamente un reporte independiente de evaluación que es posteriormente diagnosticado por un *Comité internacional de expertos*.

<sup>179</sup> *Plan de acción 2011—2012*, Alianza para el Gobierno Abierto, 2011. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico\\_Action\\_Plan.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Action_Plan.pdf); consultado el 3 de julio de 2018.

En este primer plan de acción el Estado mexicano adoptó como compromisos: i) mejorar los servicios públicos, ii) aumentar la integridad pública, iii) administrar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia y, por último, iv) incrementar la rendición de cuentas corporativa.

Sin embargo este primer plan de acción, al no reflejar las propuestas de las organizaciones de la sociedad con las que se trabajó, fracasó. Derivado de ello, en fecha 31 de mayo de 2012, México presentó una segunda versión denominada *plan de acción ampliado*<sup>180</sup>.

Según el *plan de acción ampliado* la elaboración del primer plan de acción sí involucró a diversas organizaciones de la sociedad civil<sup>181</sup> pero, por cuestiones de “espacio y formato”, la versión final fue omisa en incluir sus propuestas y sólo fueron añadidas políticas transversales de la administración pública federal.<sup>182</sup>

El gobierno acordó, debido al descontento generalizado que surgió entre las organizaciones civiles, la creación del Secretariado Técnico Tripartita (STT) en diciembre de 2011. El STT se conforma por un representante de las organizaciones de la sociedad civil, uno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales —ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)— y uno de la Secretaría de la Función Pública.

*El objetivo del STT es fungir como un espacio permanente e institucionalizado de toma de decisiones, consulta, seguimiento al cumplimiento de los compromisos*

---

<sup>180</sup> *Plan de acción ampliado*, Alianza para el Gobierno Abierto, 2012. Disponible en: <http://aga.ifai.mx/SiteAssets/DocAlianzaMexico/PlanAcci%C3%B3nAmpliado.docx>; consultado el 4 de julio de 2018.

<sup>181</sup> Las organizaciones de la sociedad civil que participaron en este primer plan de acción y fueron tomadas hasta la versión ampliada fueron 8, a saber: Artículo 19, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), CitiVox, Cultura Ecológica, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (GESOC), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana.

<sup>182</sup> *Plan de acción ampliado*, *op. cit.* nota 180, p. 1.



*establecidos en AGA, así como de comunicación entre actores gubernamentales y sociedad civil.*<sup>183</sup>

El *plan de acción ampliado* refleja las 36 propuestas específicas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil en consonancia y al margen de los cuatro compromisos asumidos por el gobierno mexicano en la versión inicial del plan de acción.

Es importante considerar que el STT fue creado para subsanar la omisión de incluir las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil en el primer plan de acción. Sin embargo este hecho sólo constituyó el preámbulo de una serie de irregularidades que serían ventiladas por el propio núcleo de las organizaciones de la sociedad civil pertenecientes al STT a través de una carta<sup>184</sup> dirigida al Comité Directivo de la AGA el 19 de septiembre de 2017.

La intención de la carta fue comunicarle a la AGA la decisión unánime del núcleo de las organizaciones de la sociedad civil de retirarse tanto del STT como del proceso de elaboración del tercer plan de acción por no existir *las condiciones para una verdadera co-creación y diálogo honesto con las contrapartes oficiales*. Tal determinación fue justificada, en primer lugar, por la indiferencia mostrada por las contrapartes del STT (Secretaría de la Función Pública e INAI) ante el caso de vigilancia digital ilegal<sup>185</sup> contra los defensores de los derechos de la salud y, en segundo lugar, por la falta de voluntad política del gobierno mexicano para mantener abiertos los canales de

---

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>184</sup> *Carta de las organizaciones de la sociedad civil mexicanas al Comité Directivo de la AGA*, 2017. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexican-CS-Letter\\_Steering-Committee\\_September2017\\_ENG.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexican-CS-Letter_Steering-Committee_September2017_ENG.pdf); consultada el 4 de julio de 2018.

<sup>185</sup> Entre 2015 y 2016 varios periodistas, defensores de derechos humanos, miembros de la sociedad civil anticorrupción y activistas mexicanos fueron objeto de ciberataques a través de un software malicioso denominado “Pegasus”, el cual es desarrollado por la empresa israelí NSO Group y vendido de forma exclusiva a los gobiernos con la condición de que sólo sea utilizado para combatir a la delincuencia organizada o grupos terroristas.

comunicación y co-creación con las organizaciones de la sociedad civil, ambas situaciones relacionadas con el proceso de elaboración del tercer plan de acción.

Dicha situación, aunada al cambio de administración política de los próximos meses, fue evaluada por el Mecanismo de Revisión Independiente de la AGA como preocupante:

*El gobierno abierto en México se encuentra en un momento crítico. [...] la salida del núcleo de OSC del Secretariado Técnico Tripartita representan desafíos importantes a sobrellevar para la continuidad de muchos de los compromisos con metas a largo plazo incluidos en su tercer plan de acción.*<sup>186</sup>

## **2.2. Plan de acción 2013—2015**

Este segundo plan de acción nacional, dado a conocer el 29 de enero de 2014, fue elaborado por los representantes del SST —un representante del Gobierno de la República, uno del IFAI y otro del Comité Coordinador de la Sociedad Civil— en conjunto con diversas organizaciones de la sociedad civil<sup>187</sup>. Dicho documento contiene 26 propuestas específicas, todas ellas relacionadas con los principios rectores de la AGA.

Las propuestas específicas<sup>188</sup> del segundo plan de acción nacional fueron diseñados bajo el perfil de cinco compromisos principales que el gobierno mexicano asume como parte de la AGA: i) gobierno centrado en la ciudadanía, ii) presupuesto abierto y

---

<sup>186</sup> *Infografía de resultados del Mecanismo de Revisión Independiente*, noviembre de 2017. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_reportcard\\_Mexico\\_Nov2017.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_reportcard_Mexico_Nov2017.pdf); consultada el 4 de julio de 2018.

<sup>187</sup> Las organizaciones de la sociedad civil que participaron en este segundo plan de acción únicamente fueron 8: Artículo 19, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Cultura Ecológica, Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (GESOC), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Fundar, Social TIC y Transparencia Mexicana.

<sup>188</sup> Los objetivos específicos de cada uno de los compromisos pueden ser consultados directamente en el segundo plan de acción nacional.

participativo, iii) datos abiertos para el desarrollo, iv) empoderamiento y participación ciudadana y, por último, v) gobernanza de recursos naturales.<sup>189</sup>

Cada uno de los compromisos establece alcance y finalidad bajo los siguientes términos<sup>190</sup>:

- i) Gobierno centrado en la ciudadanía. Busca, principalmente, promover un esquema de mayor transparencia y rendición de cuentas y un mejor acceso a trámites y servicios públicos, tomando en consideración las necesidades de la ciudadanía.
- ii) Presupuesto abierto y participativo. Tiene por finalidad incentivar el monitoreo de los recursos públicos por parte de los ciudadanos, optimizar los esquemas de rendición de cuentas y promover la participación ciudadana en el gasto del gobierno.
- iii) Datos abiertos para el desarrollo. Propone fortalecer la apertura de la información pública para fomentar la toma de decisiones informada, el crecimiento económico y la mejora de los servicios públicos.
- iv) Empoderamiento y participación ciudadana. Pretende transformar la relación gobierno-sociedad para incentivar los procesos de co-creación y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- v) Gobernanza de recursos naturales. Centra su objetivo en vigilar la administración de los recursos naturales impulsando la transparencia y rendición de cuentas con la finalidad de garantizar que los ingresos provenientes de las industrias de minería e hidrocarburos sean destinados para el beneficio social.

---

<sup>189</sup> *Plan de acción 2013—2015 México*, Alianza para el Gobierno Abierto, 29 enero 2014, pp. 5, 6. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/pa\\_aga\\_2015%20%281%29.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/pa_aga_2015%20%281%29.pdf); consultado el 5 de julio de 2018.

<sup>190</sup> *Ibidem*, pp. 10-19.

Lo innovador de este plan de acción es que cuenta con una metodología de seguimiento y evaluación semestral de los compromisos acordados por el STT. Se plantea que las metas serán reflejadas de forma abierta a través de un “Tablero de control público”, donde se presentará información en relación a los avances de los referidos compromisos.

### **2.3. Plan de acción 2016—2018**

El 28 de septiembre de 2016 fue publicado el tercer plan de acción nacional el cual, además de contar con una definida metodología de elaboración y mayor diversidad de ejes temáticos, fue producto de un proceso de elaboración mucho más incluyente y variado —en comparación con los dos planes de acción que le anteceden— por cuanto hace a las organizaciones de la sociedad civil<sup>191</sup>. En esta ocasión el STT se integró por el gobierno federal, el INAI y un núcleo de diez organizaciones de la sociedad civil.

El nuevo proyecto de plan de acción se articuló bajo una nueva vertiente: armonizando los principios del *gobierno abierto* con los diecisiete *Objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030*<sup>192</sup> —puestos en marcha en enero de 2016 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), brazo ejecutor en materia de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)—.

---

<sup>191</sup> El nombre de las organizaciones de la sociedad civil, así como el de los funcionarios que participaron en la elaboración del tercer plan de acción nacional no fueron incluidos en la presente investigación debido a su amplitud. Se invita al lector, en caso de interés, a consultar el anexo del referido documento, disponible en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>.

<sup>192</sup> Los *Objetivos de desarrollo sostenible* son: 1. Fin de la pobreza, 2. Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación y calidad, 5. Igualdad de género, 6. Agua limpia y saneamiento, 7. Energía asequible y no contaminante, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 9. Industria, innovación e infraestructura, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 12. Producción y consumo responsables, 13. Acción por el clima, 14. Vida submarina, 15. Vida de ecosistemas terrestres, 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, 17. Alianzas para lograr los objetivos. Para mayor información consultar: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Lo anterior guarda relación con el nombramiento que México tuvo en la AGA ya que, al ser designado presidente durante el periodo de un año —a partir de octubre de 2015—, lanzó, a través del Comité Directivo de la AGA, la *Declaración conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*<sup>193</sup>. En dicha declaración se reconoce la importancia del *gobierno abierto* y sus principios como herramienta para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Agenda 2030; su objetivo es “hacer que las acciones que en materia de apertura gubernamental de los países contribuyan a la implementación de las metas de desarrollo sostenible a través de una participación activa de los ciudadanos en el cumplimiento de estas metas”<sup>194</sup>.

Los compromisos del tercer plan de acción, trazados en función de los *Objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030*, son:

- 1) Diseñar e iniciar la ejecución de una ruta de acción para la política pública nacional en materia de desaparición forzada y por particulares con la participación de la sociedad civil,
- 2) Crear un Sistema Nacional de Ciudadanos con la participación activa de la ciudadanía cuyo objetivo sea impulsar la corresponsabilidad social en los trabajos de cuidados (familia, comunidad, mercado y Estado) para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, a través de la articulación de políticas, infraestructura y servicios en esta materia,
- 3) Contar con un registro único y accesible de la población potencial y de la población atendida de los programas de desarrollo social que observe los principios de la política de desarrollo social conforme al artículo 3º de la Ley General de Desarrollo Social,

---

<sup>193</sup> *Declaración conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, disponible en: <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/declaracion-conjunta-de-gobierno-abierto-para-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>. Consultado el 06 de julio de 2018.

<sup>194</sup> Plan de acción 2013—2015 México, *op. cit.* nota 189, p. 7.

- 4) Medir el consumo de agua y descargas tanto en volumen como en calidad, así como promover su reutilización, la descarga cero de los grandes consumidores y supervisar su tratamiento, transparentando la información para facilitar la participación ciudadana en la vigilancia,
- 5) Fortalecer las acciones de promoción a la salud dirigidas al reconocimiento de la obesidad como enfermedad, involucrando a la población y a todos los niveles de gobierno por medio de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que eviten el potencial conflicto de intereses en todo el ciclo de las políticas públicas de la materia,
- 6) Incluir mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación que establece el Sistema Nacional Anticorrupción y, por último,
- 7) Reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático, generando, difundiendo y articulando información actualizada, asequible, pública y vinculante para la toma de decisiones públicas.<sup>195</sup>

Los compromisos asumidos, de acuerdo al documento principal, no tienen un carácter limitativo; por el contrario, la intención es alcanzar metas más ambiciosas que incidan en todos los órdenes de gobierno y niveles sociales.

Uno de los aspectos innovadores del tercer plan fue que, para su construcción, se llevaron a cabo procesos de reflexión entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil haciendo uso de diversas etapas<sup>196</sup>:

1. *Consulta pública*. En el año 2015 se realizó una consulta pública por internet con la finalidad de identificar los ejes temáticos que conformarían el plan de acción nacional.

---

<sup>195</sup> *Ibidem*, pp. 12-40.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 8.

2. *Jornadas abiertas*. Se llevaron a cabo dinámicas abiertas al público en general para, de conformidad con los ejes temáticos identificados en la etapa previa, encontrar problemas públicos prioritarios y sus causas.
3. *Mesas de trabajo*. Ejercicios de participación y colaboración entre funcionarios, académicos y expertos de las organizaciones de la sociedad civil para definir líneas de acción encausadas solucionar problemas públicos durante el periodo de dos años.
4. *Planes de trabajo*. Diagramas de acción que definen la estructura y pasos a seguir para el cumplimiento de las metas y líneas de acción asumidas. Aquí se detallan responsables, actividades, tiempos, medios de verificación e indicadores de resultados.

En este tercer proyecto se reconoce la importancia de generar nuevos modelos de gobernanza para, por un lado, identificar y dar solución a los problemas públicos más urgentes a nivel nacional y, por el otro, fortalecer la relación entre la ciudadanía y las autoridades a través de la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Como se puede observar, en comparación con los anteriores planes de acción, las metas a alcanzar en este último proyecto son más concretas y significativas gracias a la metodología con el que fue elaborado. Esto da cuenta de un avance significativo por cuanto hace, primero, al proceso de creación y, segundo, por el incremento en el número de participantes —específicamente de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual trae por consecuencia espacios reflexivos más enriquecedores—.

Es importante destacar que al tercer plan de acción le anteceden dos reformas constitucionales que favorecen y fortalecen la implementación del *gobierno abierto*, una en materia de transparencia<sup>197</sup> y otra en combate a la corrupción<sup>198</sup>. Sin embargo,

---

<sup>197</sup> *Decreto por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, Diario Oficial de la Federación, 07/02/2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014); consultado el día 09 de julio de 2018.

como será visto en líneas posteriores, pese al esfuerzo legislativo éste resulta ser insuficiente: fortalecer al *gobierno abierto* implica trabajar sobre todos sus componentes de forma conjunta y no sólo sobre principios aislados.

Motivo de la referida reforma en materia de transparencia se dotó de autonomía constitucional al organismo encargado de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales —INAI—. Resultan relevantes, bajo la misma tesitura, dos disposiciones publicadas en la misma materia: *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

Como será abordado más adelante, las mencionadas reformas dieron cabida a una serie de cambios que generaron un espacio propicio para impulsar políticas en materia de *gobierno abierto* y transparencia proactiva.

En este plan de acción se reconoce la importancia de generar nuevos modelos de gobernanza para, por un lado, identificar y dar solución a los problemas públicos más urgentes a nivel nacional y, por el otro, fortalecer la relación entre la ciudadanía y las autoridades a través de la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

### **3. Marco jurídico del *gobierno abierto* en México**

Posterior a la reforma en materia constitucional el *gobierno abierto* —como política pública— tuvo cabida en el sistema jurídico mexicano, teniendo por consecuencia una serie de cambios en pro de la apertura gubernamental; es por ello que las siguientes líneas se encuentran destinadas al análisis normativo e institucional del *gobierno abierto* en México con la finalidad de examinar si dicha regulación tiene o no el alcance

---

<sup>198</sup> *Decreto por el que se reforman, adicional y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, Diario Oficial de la Federación, 27/05/2015. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015); consultado el día 09 de julio de 2018.



que sus propios principios y medios dictan —transparencia, participación ciudadana, colaboración entre ciudadanía y gobierno e innovación tecnológica—.

### **3.1. Legislación y estructura orgánica nacional del gobierno abierto**

Actualmente el término “gobierno abierto” se incluye en diversas disposiciones del sistema jurídico mexicano; los próximos párrafos se destinan, inicialmente, al análisis normativo de dicha figura —ello con la finalidad de conocer dimensiones y alcance— para, posteriormente, explicar la estructura orgánica de las instituciones encargadas de su aplicación.

#### 3.1.1. Normatividad aplicable nacional en materia de *gobierno abierto*

Antes de abordar el respectivo análisis normativo es importante señalar que las menciones se realizan en función de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, no por jerarquía normativa.

##### 3.1.1.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

El 7 de febrero de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) en materia de transparencia, la cual dio origen a la inclusión del término “gobierno abierto” en el sistema jurídico mexicano.<sup>199</sup> Dicha reforma se sustenta, principalmente, en tres pilares fundamentales: i) el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, ii) la consolidación de un sistema nacional de transparencia y, iii) el establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales —actualmente INAI—.

Con este nuevo marco legal —de conformidad con la fracción I, apartado A, artículo 6° de la CPEUM— la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad,

---

<sup>199</sup> *Decreto por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, op. cit. nota 197; consultado el día 09 de julio de 2018.*

entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, será pública.

Esta reforma, además de incrementar el número de sujetos obligados por cuanto hace al derecho de acceso a la información pública, dotó de autonomía constitucional al organismo encargado de garantizar la transparencia y protección de datos —INAI—.

### 3.1.1.2. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

El 4 de mayo de 2015, motivo de la ya referida reforma constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LGTAIP), que tiene por objetivos —sólo por mencionar algunos— promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa; así como propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia<sup>200</sup>.

Ahora bien, continuando con el análisis normativo del *gobierno abierto*, tenemos que la LGTAIP, dentro del Título Cuarto “Cultura de transparencia y apertura gubernamental”, denomina su Capítulo III “Del Gobierno Abierto” el cual, a su vez, contiene un único artículo que a la letra dice:

*Artículo 59. Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.*

---

<sup>200</sup> Fracciones VII y VIII, respectivamente, del artículo 2 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>; consultada el día 11 de julio de 2018.

### 3.1.1.3. *Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*

El 8 de octubre de 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación<sup>201</sup> tanto el *Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* como los *Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Ambos documentos contienen, principalmente, disposiciones de coordinación y organización; por tal motivo su contenido, al referirse primordialmente a la estructura orgánica del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales (SNT), será abordado *infra* (3.1.2.4.).

### 3.1.1.4. *Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*

El 18 de marzo de 2016 el SNT aprobó el acuerdo por el cual se establece el *Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*<sup>202</sup> —también denominado *Documento teórico del modelo de gobierno abierto*—, el cual surge por la necesidad de “contar con un marco teórico capaz de orientar las acciones que realizarán organismos garantes,

---

<sup>201</sup> *Reglamento y Lineamientos*, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5410931&fecha=08/10/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410931&fecha=08/10/2015); consultada el día 12 de julio de 2018.

<sup>202</sup> *Acuerdo por el cual se establece el modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Disponible en: [http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo\\_Modelo\\_de\\_Gobierno\\_Abierto\\_para\\_PAG.pdf](http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo_Modelo_de_Gobierno_Abierto_para_PAG.pdf); consultado el 12 de julio de 2018.

sujetos obligados y sociedad civil, en materia de gobierno abierto, para el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley General”<sup>203</sup>.

Dicho documento teórico, además de los antecedentes, recaba los principios que conforman al *gobierno abierto* —tal y como han sido entendidos desde la perspectiva internacional: todos ellos imprescindibles e interrelacionados—, trazándolos como sugerencias de directrices operativas.

### 3.1.1.5. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

En fecha 9 de mayo de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LFTAIP)<sup>204</sup> la cual dota al INAI de atribuciones en materia de *gobierno abierto* y transparencia proactiva en el ámbito federal.

Esta ley federal, por cuanto hace a los artículos relacionados con el *gobierno abierto*, establece como objetivo —fracción VI, artículo 2— “consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos”.

La LFTAIP, igual que la LGTAIP, tiene un capítulo dedicado al *gobierno abierto* con dos artículos que se transcriben a continuación:

*Artículo 66. Las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, en materia de Gobierno Abierto deberán:*

---

<sup>203</sup> *Acuerdo por el cual se establece el modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, op. cit. nota 202; consultado el 12 de julio de 2018.*

<sup>204</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaip/LFTAIP\\_orig\\_09may16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaip/LFTAIP_orig_09may16.pdf); consultada el 12 de julio de 2018.

- I. Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente;*
- II. Generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés;*
- III. Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y*
- IV. Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.*

*Artículo 67. En materia de Gobierno abierto compete:*

*I. A las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión:*

- a) Permitir, de conformidad con su legislación interna, la participación ciudadana en el proceso legislativo;*
- b) Publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones de las Cámaras;*
- c) Facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en las Cámaras;*
- d) Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales;*
- e) Publicar información legislativa con formatos abiertos;*
- f) Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permitan la interacción ciudadana con las Cámaras del Congreso;*
- g) Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas, y*
- h) Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales.*

*II. A los órganos del Poder Judicial de la Federación:*

- a) Propiciar el acceso al público a audiencias y sesiones en las que se resuelvan asuntos jurisdiccionales, conforme a la legislación aplicable;*
- b) Propiciar mecanismos de acceso público a las sesiones de los órganos colegiados administrativos, siempre que su propia naturaleza lo permita;*
- c) Procurar la utilización de lenguaje sencillo en sus resoluciones;*
- d) Implementar plataformas electrónicas y otras herramientas que permita la interacción de la sociedad frente a la actuación jurisdiccional;*
- e) Instituir un grupo de trabajo con la sociedad que posibilite la interacción permanente, la detección de áreas de oportunidad y el establecimiento de políticas de apertura institucional.*

*En este caso se emitirán los lineamientos que establezcan la forma y términos de implementación del trabajo conjunto con la sociedad.*

### *3.1.1.6. Disposiciones Generales en la materias de Archivos y de Gobierno Abierto para la Administración Pública Federal*

El 15 de mayo de 2017 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las *Disposiciones generales en las materias de archivos y de gobierno abierto para la Administración Pública Federal*<sup>205</sup>, las cuales designan a la Unidad de Políticas de

<sup>205</sup>

*Disposiciones generales en las materias de archivos y de gobierno abierto para la Administración Pública Federal.* Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5482571&fecha=15/05/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5482571&fecha=15/05/2017); consultado el 07 de agosto de 2018.

Apertura Gubernamental y Cooperación Internacional (UPAGCI)<sup>206</sup> como el área de la Secretaría de la Función Pública (SFP) encargada de, principalmente, rendir cuentas respecto al avance que presentan los compromisos AGA y coordinar a las dependencias y entidades para el desarrollo, implementación y adecuado cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel nacional e internacional.

Al respecto, se destaca el numeral 55 al señalar que “las dependencias y entidades deberán atender los compromisos contenidos en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, el cual se construirá en colaboración con la sociedad civil y el INAI en atención de los principios de gobierno abierto. Dicho plan de acción deberá atender los esfuerzos internacionales y mejores prácticas en la materia”.

Dos capítulos del referido documento contienen disposiciones expresas relacionadas con el *gobierno abierto*: el capítulo V, denominado “De la Innovación en Gobierno Abierto”, hace alusión a las políticas, estrategias y acciones para la detección de áreas de oportunidad susceptibles de innovación de *gobierno abierto*; el capítulo VI, intitulado

---

<sup>206</sup> Por cuestiones metodológicas se omite en la siguiente sección —correspondiente a la evolución de la estructura orgánica del gobierno abierto en México— el estudio de la Unidad de Políticas de Apertura Gubernamental y Cooperación Internacional (UPAGCI) por ser únicamente una unidad administrativa que, de acuerdo al artículo 3 del *Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública*, auxiliará al Secretario de la Secretaría de la Función Pública en el desahogo de los asuntos de su competencia. Asimismo en estas líneas se precisa que, según lo establecido por el *Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública*, publicado el 19 de mayo de 2017, la UPAGCI “enfoca sus funciones en la instrumentación de la política de Gobierno Abierto y todos sus elementos de manera transversal en la Administración Pública Federal, tendrá a su cargo coordinar a todas las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados del Ejecutivo Federal para atender e instrumentar las políticas de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas, mecanismos de gobierno abierto y la política nacional de datos abiertos, temas todos que encuadran en el concepto de apertura gubernamental y que requieren un impulso decidido y por lo mismo de una capacidad institucional suficiente para su seguimiento, acompañamiento y evaluación”. Manual disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5483605&fecha=19/05/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5483605&fecha=19/05/2017); consultado el 07 de agosto de 2018.

“Del Plan de Acción para la Alianza para el Gobierno Abierto”, regula las responsabilidades que tienen las dependencias y entidades en relación con el plan de acción de gobierno abierto, así como las labores conferidas a la UPAGCI.

### 3.1.1.7. *Programa Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*

El *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021*<sup>207</sup>, y cuyo acuerdo de aprobación fue publicado el 5 de marzo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación<sup>208</sup>, es el instrumento a través del cual el SNT determina las políticas públicas que habrá de seguir para dar cumplimiento a lo establecido en la LGTAIP.

Es importante destacar, en relación al Programa Nacional fundamentado en la fracción XII del artículo 31 de la LGTAIP, que el 4 de mayo de 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos para la Elaboración, Ejecución y Evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información*<sup>209</sup> (Lineamientos del Programa) los cuales, en el numeral vigésimo octavo del Capítulo IV denominado “De la estructura del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información”, señalan al *gobierno abierto y transparencia proactiva* como parte de los ejes temáticos.

Es bajo estos términos que el Programa Nacional establece tres líneas de acción en materia de *gobierno abierto* para el periodo 2017-2021:

---

<sup>207</sup> *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017—2021*. Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-03.pdf>; consultado el 17 de julio de 2018.

<sup>208</sup> *Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5515118&fecha=05/03/2018](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515118&fecha=05/03/2018); consultado el 17 de julio de 2018.

<sup>209</sup> *Lineamientos para la Elaboración, Ejecución y Evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436058&fecha=04/05/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436058&fecha=04/05/2016); consultado el 17 de julio de 2018.

- i. Consolidar el enfoque de gobierno abierto como vía para la solución de problemas sociales, fomentando la innovación gubernamental y la participación ciudadana.
- ii. Fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para fortalecer el enfoque de gobierno abierto con perspectiva de derechos humanos y de género.
- iii. Consolidar la capacitación de las y los servidores públicos en materia de gobierno abierto.

El *gobierno abierto*, según el Plan Nacional, es un tema central por “agrupar aspectos de transparencia proactiva, participación, datos abiertos, información socialmente útil, entre otros”<sup>210</sup>. Sin embargo, fácticamente, dichos elementos enunciativos no constituyen un acercamiento real a lo que representa el *gobierno abierto*: como puede observarse, las líneas de acción a implementar durante el periodo 2017-2021 y la aproximación general que se hace sobre el concepto no abordan de forma integral el contenido del *gobierno abierto*. Si bien es cierto que la detección de problemáticas realizada en el Plan Nacional para definir las líneas de acción se encuentran vinculadas con aspectos del *gobierno abierto*, también lo es que sólo lo hace de forma somera —reflejo de un desprovisto rigor metodológico y falta de interés gubernamental—.

### 3.1.2. Evolución de la estructura orgánica del *gobierno abierto* en México

Es importante mencionar que no existe alguna institución o dependencia encargada de la estricta aplicación del *gobierno abierto* en México, sin embargo, producto de la reforma constitucional en materia de transparencia, actualmente existen labores conferidas a diversas autoridades para promover al *gobierno abierto* como política pública.

---

<sup>210</sup> Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-03.pdf>; consultado el 18 de julio de 2018, p. 27.



### 3.1.2.1. *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*<sup>211</sup>, publicada el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que, de acuerdo al artículo 33 de la ya abrogada<sup>212</sup> ley, era el “encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.

En fecha 5 de julio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expidió la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, motivo por el cual el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública cambia su denominación a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

### 3.1.2.2. *Secretariado Técnico Tripartita*

En diciembre de 2011, retomando el contexto internacional, se crea en México el Secretariado Técnico Tripartita (STT) con la intención de dirimir los conflictos entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno pues, como ya ha sido referido *supra* 2.1., las propuestas de dichas organizaciones no fueron tomadas en cuenta por el gobierno para la elaboración del primer plan de acción nacional de la AGA.

El 17 de junio de 2014, debido a la consolidación del STT, se emiten los *Lineamientos del Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de planes de*

---

<sup>211</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002); consultada el 13 de julio de 2018.

<sup>212</sup> *Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG\\_090516/SG\\_090516.html](http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html); consultada el 13 de julio de 2018.

*Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México* (Lineamientos del Secretariado). Dichos lineamientos establecen como objetivo del STT “fungir como un espacio permanente e institucionalizado de diálogo y toma de decisiones en torno a los procesos de gobierno abierto en México”. En el momento de su creación se conformaba por un representante del Gobierno de la República, un representante del IFAI —actualmente INAI— y un representante del Comité Coordinador de la sociedad civil.<sup>213</sup>

Se establecieron como funciones del STT<sup>214</sup>:

- i. Coordinar la elaboración de los planes de acción de México;
- ii. *Dar seguimiento a los compromisos que integran los planes de acción, por medio del establecimiento de una metodología para este propósito y la coordinación de las actividades que para tal efecto se determinen;*
- iii. *Elaborar un reporte de autoevaluación al término del periodo de los planes de acción;*
- iv. *Difundir la Alianza para el Gobierno Abierto en la sociedad y entre los poderes y los niveles de gobierno;*
- v. *Crear los grupos de trabajo necesarios para dar cumplimiento a los compromisos del plan de acción así como para ejecutar las acciones que el STT encomiende; y*
- vi. *Llevar el registro de los miembros de los grupos de trabajo, de sus representantes y enlaces.*

El 10 de septiembre de 2014, posterior a la emisión de los Lineamientos del Secretariado, se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se aprueba la modificación a la estructura orgánica del IFAI donde, por vez primera, se asume institucionalmente la construcción de un *gobierno abierto*:

*...el IFAI impulsará acciones tendientes al diseño e implementación de políticas y estrategias que coadyuven a la conformación de un gobierno abierto, proactivo y que*

---

<sup>213</sup> *Lineamientos del Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México.* Disponible en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/08/Lineamientos-2014-06-17.pdf>; consultada el 13 de julio de 2018.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 2.

*interactúe con la ciudadanía, con lo cual se fortalecerá la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información.*<sup>215</sup>

Es por ello que, con la intención de cumplir con dicho propósito, se crea la *Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia* la cual, de conformidad con el numeral 20 del referido acuerdo:

*..coadyuvará y promoverá la generación de políticas y mecanismos que permitan mejorar las capacidades de los sujetos obligados para atender las necesidades de información de la sociedad, promoviendo el uso de la información pública como una herramienta que genere conocimiento y valor público, poniendo a disposición de la sociedad información útil de forma proactiva mediante medios remotos y/o presenciales que permitan que el conocimiento público genere efectos positivos en la calidad de vida de los mexicanos y permita la consolidación de un modelo de participación colaborativa capaz de incidir en diferentes esferas de la vida pública local y nacional para la atención de las demandas, necesidades y/o problemas de los ciudadanos.*<sup>216</sup>

Las funciones<sup>217</sup> conferidas a la *Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia* fueron:

*I. Emitir documentos y estudios que permitan orientar las políticas de los sujetos obligados hacia la apertura y la colaboración.*

*II. Promover la adopción de prácticas nacionales exitosas de transparencia para su implementación por parte de todos los sujetos obligados.*

***III. Coordinar la representación del IFAI en la Alianza para el Gobierno Abierto en México y a nivel Internacional.***

*IV. Participar en foros nacionales e internacionales que permitan el intercambio de mejores prácticas de transparencia y gobierno abierto.*

*V. Promover lógicas colaborativas en los estados del país para impulsar el un estado abierto desde lo local.*

---

<sup>215</sup> Acuerdo por el que se aprueba la modificación a la estructura orgánica y ocupacional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359649&fecha=10/09/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359649&fecha=10/09/2014); consultada el 13 de julio de 2018.

<sup>216</sup> *Idem.*

<sup>217</sup> *Idem.*

*VI. Coordinar esfuerzos con los sujetos obligados para la generación de lógicas colaborativas que promuevan la transparencia de las instituciones públicas.*

*VII. Promover el uso de modelos de transparencia e información estratégica para la solución de problemas o la atención a las demandas de la sociedad.*

*VIII. Participar en el diseño e implementación de indicadores que permitan evaluar la efectividad de las políticas y prácticas de gobierno abierto y transparencia promovidos.*

*IX. Las demás que deriven de la normatividad aplicable en la materia, y las que disponga la Presidencia y el Pleno del Instituto.*

Sin embargo pese a los esfuerzos institucionales realizados para la inclusión del gobierno abierto, es importante recordar que las organizaciones de la sociedad civil pertenecientes al núcleo del STT tomaron la decisión unánime de retirarse del proyecto de la AGA en mayo de 2017 *supra* (2.1.); ello pese a lo manifestado en el Plan de acción nacional 2016—2018:

*...han construido un espacio permanente de interlocución en el que, bajo el principio de común acuerdo, tienen cabida las voces de los tres sectores en condiciones de igualdad. En este espacio ha primado una comunicación horizontal al momento de discutir las diferentes posturas, dando lugar a un ejercicio constructivo de cogobernanza en el que la sociedad civil es un actor clave en materia de incidencia a lo largo del ciclo de las políticas públicas.<sup>218</sup>*

### **3.1.2.3. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**

Con la ya mencionada reforma al artículo 6º de la CPEUM del 7 de febrero del 2014 se otorga, de acuerdo a lo señalado por la fracción VIII, apartado A, autonomía constitucional al organismo garante en materia de transparencia y protección de datos personales —IFAI—.

Sin embargo motivo de esta reforma, y según lo establecido en la fracción XIII, artículo 3 de la LGTAIP, el IFAI cambia de nombre a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

---

<sup>218</sup> *Plan de acción 2013—2015 México, op. cit.* 189, p. 2.

En fecha 17 de enero de 2017 se publica en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo mediante el cual se aprueba el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. En dicho Estatuto se logra apreciar que se conserva la *Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia* —creada en 2014 durante la antigua gestión del IFAI— incrementando, de conformidad con el artículo 40, el número de funciones conferidas:

*I. Elaborar y coordinar los documentos y estudios que permitan orientar, diseñar e implementar las políticas de los organismos garantes de las entidades federativas y sujetos obligados hacia la transparencia proactiva y la apertura gubernamental;*

*II. Coadyuvar con los organismos garantes de las entidades federativas, sujetos obligados y representantes de la sociedad, en la implementación de políticas y mecanismos de transparencia proactiva y apertura gubernamental;*

*III. Colaborar en el diseño e instrumentación de los lineamientos, criterios y metodología necesarios para la verificación del cumplimiento de los organismos garantes de las entidades federativas y sujetos obligados, de lo previsto en las disposiciones aplicables en las materias de transparencia proactiva y apertura gubernamental;*

**IV. Coordinar a nivel nacional e internacional, la representación del Instituto en la Alianza para el Gobierno Abierto;**

*V. Promover y orientar la implementación de modelos de transparencia proactiva y apertura gubernamental, encaminados a prevenir y disuadir faltas administrativas y hechos de corrupción, especialmente las causas que los generan;*

*VI. Promover acciones que contribuyan a desarrollar criterios, modelos, estándares y mejores prácticas en materia de transparencia proactiva y apertura gubernamental;*

*VII. Colaborar con las unidades administrativas del Instituto que correspondan, en el diseño y la promoción de las herramientas tecnológicas que permitan mejorar la calidad y utilidad de la información pública;*

*VIII. Proponer la construcción de fuentes de información y métricas para evaluar la efectividad de las políticas y prácticas de transparencia proactiva y apertura gubernamental promovidas;*

*IX. Implementar portales web y/o herramientas cívicas y/o tecnológicas que promuevan las políticas de transparencia proactiva y apertura gubernamental;*

*X. Coadyuvar con los organismos garantes de las entidades federativas, sujetos obligados y representantes de la sociedad civil, en la generación de portales web y/o herramientas cívicas y/o tecnológicas que promuevan las políticas de transparencia proactiva y apertura gubernamental, y fomenten el uso estratégico de la información pública;*

*XI. Participar en el diseño e implementación de indicadores que permitan evaluar la efectividad de las políticas y prácticas de transparencia proactiva y apertura gubernamental promovidas;*

XII. *Elaborar dictámenes y opiniones respecto de las consultas que formulen los sujetos obligados, en materia de transparencia proactiva y apertura gubernamental y,*

XIII. *Las demás que deriven de la normatividad aplicable en la materia y las que dispongan el Pleno, el Comisionado Presidente y el Secretario de Acceso a la Información.*

#### 3.1.2.4. *Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*

La reforma del 7 de febrero de 2014 al artículo 6° Constitucional sentó las bases para la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) el cual tiene por finalidad, de conformidad con el artículo 28 de la LGTAIP, *coordinar y evaluar las acciones relativas a la política transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.* Es importante destacar que, según también lo establecido por el artículo de mérito, el objeto de creación del SNT es fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

La relevancia del análisis del SNT en el presente estudio radica en que, como será abordado más adelante, uno de los ejes temáticos de las políticas públicas implementadas a través del *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información* guarda relación directa con el *gobierno abierto*.

La LGTAIP, en su artículo 29, señala como metas del SNT la generación y gestión de información de calidad y el debido procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como una fiscalización y rendición de cuentas efectivas; todo ello a través de la coordinación nacional de los tres órdenes de gobierno.

El SNT se integra por i) el INAI, ii) los organismos garantes de las Entidades Federativas, iii) la Auditoría Superior de la Federación, iv) el Archivo General de la Nación, v) el Instituto Nacional de Estadística y Geografía —artículo 30 de la LGTAIP—.

Las funciones conferidas al SNT se encuentran establecidas en el artículo 31 de la LGTAIP:

*I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley;*

*II. Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho de acceso a la información;*

*III. Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional, para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país;*

*IV. Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos;*

*V. Coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados de los criterios para la sistematización y conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública de acuerdo a la normatividad en la materia;*

*VI. Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia de conformidad con lo señalado en la presente Ley;*

*VII. Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados y el uso de tecnologías de información y la implementación de Ajustes Razonables, que garanticen el pleno acceso a ésta;*

*VIII. Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable;*

*IX. Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia;*

*X. Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los Servidores Públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de datos personales;*

*XI. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional;*

*XII. Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información;*

*XIII. Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en toda la República mexicana;*

*XIV. Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Nacional y dar*

*seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan, y*

XV. *Las demás que se desprendan de esta Ley.*

Derivado de la transcripción de este artículo cabe recordar que la fracción XII es la que confiere al SNT la obligación de aprobar, ejecutar y evaluar el *Programa Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* analizado *supra* (3.1.1.7.).

Ahora bien, abordando el contenido del *Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (Reglamento)<sup>219</sup>, el artículo 27 contempla la creación de once comisiones ordinarias<sup>220</sup> para favorecer el adecuado desarrollo de las actividades del Sistema Nacional; es por ello que, en este orden de ideas, la fracción VII da origen a la “Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva”.

Los integrantes del SNT, de acuerdo a lo señalado por el artículo 23 del Reglamento, pueden conformar comisiones de dos tipos: ordinarias y especiales. Las primeras se constituyen de forma permanente con la finalidad de que los equipos de trabajo creados contribuyan a que el SNT cumpla con sus atribuciones legales, mientras que las segundas se constituyen sólo de forma temporal cuando es necesario tratar un tema particular. Las labores que se llevan a cabo dentro de las comisiones son de coordinación, colaboración, diálogo, discusión, deliberación y análisis; y, adicionalmente, podrán realizar consultas y ordenar estudios de acuerdo al área que les corresponda.

---

<sup>219</sup> El SNT cuenta con un Consejo Nacional que, a su vez, se conforma por los integrantes del mismo. *Cfr.* artículo 32 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>220</sup> Las comisiones ordinarias son: Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones; Comisión de Protección de Datos Personales; Comisión de Capacitación, Educación y Cultura; Comisión de Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social; Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia; Comisión de Archivos y Gestión Documental; Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva; Comisión de Asuntos de Entidades Federativas y Municipios; Comisión de Indicadores, Evaluación e Investigación; Comisión de Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social y, por último, Comisión de Rendición de Cuentas.



Las atribuciones de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva, conferidas en el artículo 34 del Reglamento, son:

*I. Proponer acciones y políticas sobre Gobierno Abierto, así como establecer canales institucionales en la materia con otros actores e instituciones gubernamentales en otros órdenes y poderes de gobierno para conformar una red de conocimiento;*

*II. Impulsar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana con el aprovechamiento de las tecnologías dentro y fuera del Sistema Nacional, desde la perspectiva del Gobierno Abierto;*

*III. Promover el uso de datos abiertos cuando medie solicitud y formatos reutilizables para la creación de valor público;*

*IV. Proponer la suscripción de convenios de colaboración entre las Entidades Federativas, a través de sus Organismos Garantes, en el que se propongan actividades, investigaciones, políticas públicas, evaluación especializada, desarrollo de plataformas tecnológicas, proyectos temáticos y sectoriales, así como elaboración de material de comunicación y difusión en materia de Gobierno Abierto cuando la información se solicite en formatos de ese tipo;*

*V. En colaboración con la Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia promover la transparencia, participación ciudadana e innovación cívica basadas en tecnologías;*

*VI. Promover el intercambio de experiencias e identificación de las mejores prácticas sobre los temas de participación ciudadana y rendición de cuentas, así como **fomentar la participación en el grupo de trabajo dentro de la alianza por el Gobierno Abierto;***

*VII. Proponer e impulsar políticas de transparencia proactiva, procurando su accesibilidad;*

*VIII. Diseñar y proponer lineamientos generales para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que se establece en la Ley;*

*IX. Proponer los criterios para evaluar la efectividad de la política de transparencia proactiva, tomando como base la reutilización que la sociedad haga de la información, y*

*X. Coadyuvar en las actividades del Sistema Nacional relacionadas con la competencia que deriva de su denominación y el cumplimiento de la Ley.*

En el caso de los *Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* abordados *supra* (3.1.1.3.) tenemos que, respecto al *gobierno abierto*, reproducen en su literalidad lo señalado por el Reglamento: la existencia de comisiones ordinarias y especiales, la creación de las

mismas comisiones ordinarias, así como la totalidad de atribuciones conferidas a la “Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva”.<sup>221</sup>

### 3.1.2.5. *Secretariados Técnicos Locales*

Producto de la reforma del 7 de febrero de 2014 al artículo 6º Constitucional y con fundamento en el artículo 59 de la LGTAIP, el INAI se encuentra facultado para promover políticas en materia de *gobierno abierto*; por tal motivo el órgano garante ha promovido ejercicios locales en diversas Entidades Federativas a través de la iniciativa “Gobierno Abierto: Cocreación desde lo local”<sup>222</sup> —2015—.

Tomando como referente la experiencia del Secretariado Técnico Tripartita (STT) en el ámbito federal —2011— y la puesta en marcha de la mencionada iniciativa, se crearon los Secretariados Técnicos Locales (STL) los cuales, según la “Guía de Secretariados Técnicos Locales”, constituyen:

*...un espacio permanente de participación en el que autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil dialogan y deliberan respecto al diseño, implementación y seguimiento de acciones y compromisos de Gobierno Abierto; [donde] los objetos fundamentales son la articulación y la consolidación de un espacio plural, formal y permanente a través del cual el gobierno y ciudadanos dialoguen y acuerden aquellas acciones que pueden implementarse para fomentar la*

---

<sup>221</sup> Cfr. artículos 23, 27 y 34 de los *Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.* nota 201; consultada el día 12 de julio de 2018.

<sup>222</sup> Según la *Guía de cocreación de compromisos-I: ruta de participación* esta iniciativa se cristaliza, principalmente, de tres modos: i) a través de la integración tripartita de los Secretariados Técnicos Locales (STL), ii) por medio de la articulación de una estrategia de participación que conduzca a la definición y cocreación de compromisos de gobierno abierto, y iii) mediante la implementación de compromisos que promuevan explícitamente la participación de los ciudadanos en las actividades y procesos de gobierno. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/guiacocreaciondecompromisos.pdf>; consultado el 27 de julio de 2018.

*participación, la transparencia, la rendición de cuentas, y la innovación cívica y tecnológica.*<sup>223</sup>

Se sugiere que los STL, al igual que el STT, se integren de forma tripartita —un representante gubernamental, uno de la sociedad civil y uno del organismo garante local—. Tanto la creación y conformación de los STL, al no tener carácter vinculante, queda a arbitrio y voluntad de los órganos locales garantes, pues “la articulación de un espacio de este tipo depende, entre otras razones, del interés que exista por parte de los actores gubernamentales y sociales para participar en el proceso y de la voluntad política de las autoridades para facilitar el proceso...”<sup>224</sup>

Los STL acuerdan sus propias reglas de funcionamiento a través de un mecanismo de gobernanza —no vinculante—, el contenido de éstas versan sobre: i) integración, proceso de elección y rotación de los representantes, ii) funciones, iii) operación y funcionamiento, y iv) esquema de toma de decisiones.

Asimismo, los STL definen su ruta de trabajo mediante la elaboración de planes de acción locales que incluyen compromisos relevantes y significativos para las Entidades Federativas.

Dichos ejercicios locales de *gobierno abierto* comenzaron a ser implementados en México a partir del 2015, pero sólo 13 Entidades Federativas se sumaron a la iniciativa, de las cuales únicamente 8 elaboraron un plan de acción local para implementar al siguiente año de la adopción; para el 2016 se incorporaron 10 más y sólo un Estado elaboró el respectivo plan; por último, en 2017 sólo se integraron 3 sin embargo, a la fecha, ninguna de éstas Entidades Federativas ha elaborado algún plan de acción

---

<sup>223</sup> *Guía de Secretariados Técnicos Locales*, Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, p. 7. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/guiastl.pdf>; consultado el 26 de julio de 2018.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 9.

local.<sup>225</sup> Es decir que, de 32 Entidades Federativas que conforman los Estados Unidos Mexicanos, solamente 9 pusieron en marcha un plan de acción local —de carácter anual—; a continuación se especifica Estado y año de ejecución: Campeche (2017), Coahuila (2016), Jalisco (2016-2018), Morelos (2016), Oaxaca (2016), San Luis Potosí (2016), Tlaxcala (2016), Veracruz (2016) y Zacatecas (2016). Se observa, en resumen, que pese a los grandes beneficios que conlleva la iniciativa de gobierno abierto local, aún existen demasiadas Entidades Federativas que no cuentan con este tipo de experiencia.

#### **4. Panorama actual del Gobierno Abierto en México**

El *gobierno abierto*, en un principio, surgió como una iniciativa voluntaria e internacional, sin embargo al paso de los años se ha convertido en una figura que ya se encuentra incluida en el sistema jurídico mexicano. Las siguientes líneas se destinan a hacer una evaluación a la implementación del *gobierno abierto* desde la perspectiva nacional e internacional.

##### **4.1. Evaluación del gobierno abierto en el ámbito internacional**

Para la evaluación internacional nos serviremos de los informes de avance realizados por el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) que, como ya hemos visto anteriormente, son resultado de la valoración que diversos expertos hacen sobre la elaboración, desarrollo e implementación de los planes de acción nacional que los países miembro adoptan.

México, desde su inclusión en la AGA, ha elaborado tres planes de acción nacionales; para cada uno de ellos el MRI realizó un informe de avance con la finalidad de evaluar el progreso de los compromisos asumidos y emitir recomendaciones que permitan mejorar las prácticas de *gobierno abierto*.

---

<sup>225</sup> Información disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx>; consultado el 31 de julio de 2018.

De este primer informe internacional se desprende que el Estado mexicano avanzó durante la última década en temas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas; sin embargo los hallazgos indican que dicho progreso no es suficiente para garantizar el cumplimiento y observancia de éstos.

Las principales observaciones y recomendaciones que el MRI hace a México respecto al primer plan de acción se basan en su versión ampliada, resumiéndose del siguiente modo:

1. El plan de acción debe estar relacionado con tópicos que signifiquen una real construcción del gobierno abierto, donde los resultados repercutan en la calidad de vida de los ciudadanos y no sólo sean reflejo de las agendas de los actores participantes.
2. Los compromisos que se plasman en los planes de acción deben ser reflejo de un proceso de reflexión, diálogo y deliberación entre el gobierno, organizaciones sociales y el sector privado. El Estado mexicano, en este caso, únicamente tomó en cuenta un reducido número de organizaciones de la sociedad civil; la consecuencia de ello es que los compromisos asumidos no son reflejo de las necesidades prioritarias nacionales.
3. La creación del STT, encargada de encabezar los esfuerzos de la AGA, destaca por su creación tripartita incluyente; sin embargo es un mecanismo débil al no tener autoridad para tomar decisiones respecto a la ejecución del plan de acción, ni la facultad para coordinar a las distintas dependencias en el cumplimiento del mismo.

---

<sup>226</sup> *Mecanismo de Revisión Independiente: México, informe de avance 2011—2013*, pp. 15-27, 115-118. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico%20for%20Public%20Comment.pdf>; consultado el 03 de agosto de 2018.

4. Incluir en el STT a otros actores, tales como los medios de comunicación o sector privado; dicha acción permitirá que mayor diversidad de líneas temáticas sean incluidas en el próximo plan de acción.
5. Implementar una política que tenga por finalidad incluir a los gobiernos estatales y municipales en los compromisos de gobierno abierto, de modo que pueda articularse una verdadera estrategia nacional.
6. El eje estructural del plan de acción no debe enfocarse prioritariamente en temas de transparencia, debe incluir aspectos de colaboración y participación ciudadana que ayuden al fortalecimiento de los esquemas de gobernanza.
7. Establecer procedimientos y responsabilidades en caso de incumplimiento de compromisos.
8. Dar seguimiento y evaluar los resultados de los compromisos.
9. Dar a conocer a la ciudadanía los principios, objetivos e importancia de la AGA mediante una campaña de difusión.

De los 37 compromisos asumidos, 20 muestran un grado de cumplimiento completo —lo cual no implica necesariamente un avance sustancial en el marco del *gobierno abierto*—.

*Mecanismo de Revisión Independiente: México, informe de avance 2013—2015*<sup>227</sup>

El MRI concluye que para la elaboración de este segundo plan de acción no existió un mecanismo de difusión nacional dirigido a la población; pese a ello, durante el proceso de consulta, participaron funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil y académicos.

Se hace especial énfasis en la dificultad que existe para avanzar no sólo en temas de *gobierno abierto*, sino también en el mejoramiento de la calidad de vida de la población

---

<sup>227</sup> *Mecanismo de Revisión Independiente: México, informe de avance 2013—2015*, pp. 13-22, 97-99. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico\\_2nd%20IRM%20report\\_final\\_1.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_2nd%20IRM%20report_final_1.pdf); consultado el 03 de agosto de 2018.

mexicana; lo anterior en función de que temas como la corrupción e impunidad se convierten en problemas públicos incompatibles con los valores AGA.

Del informe se desprenden cuatro recomendaciones fundamentales:

1. Definir una estrategia nacional para gobierno abierto dado que los compromisos asumidos en el contexto AGA deben ser acordes a la realidad mexicana, de modo que se atiendan de forma efectiva los desafíos que representan los problemas públicos vigentes. Una vez definida la estrategia nacional se podrán plantear metas, acciones y actores en los diferentes ámbitos de gobierno y tomando en cuenta el poder ejecutivo, legislativo y judicial.
2. Establecer criterios que permitan definir líneas de acción propicias para la construcción y progreso del gobierno abierto. Es importante mencionar que, si bien es cierto que la implementación de las tecnologías de la información contribuyen a incrementar la disponibilidad y accesibilidad a la información, también lo es que dicha transformación no implica una mejora automática en los esquemas de gobernanza ni en la calidad de vida de la población.
3. La mayoría de compromisos asumidos en este plan de acción (65%) se vinculan directamente con el cumplimiento de obligaciones de transparencia. Debe tomarse en cuenta, en primer lugar, que la transparencia forma parte de las obligaciones del Estado mexicano y, en segundo lugar, que el papel de la AGA es transformar la forma en que se interrelacionan los ciudadanos con el gobierno. Las obligaciones de transparencia no son un tema que debiera figurar en los planes de acción, toda vez que México ya cuenta con canales institucionales encargados de su respectiva observancia.
4. Diseñar un programa que evalúe el resultado e impacto de los compromisos asumidos en el plan de acción nacional, indicando qué núcleos de poblaciones serán potencialmente beneficiadas. México no cuenta con evidencia que permita afirmar la existencia de resultados relevantes.
5. Involucrar al STT con la validación y avance de compromisos; ello evitará que las dependencias evalúen su propio progreso.

De los 26 compromisos asumidos únicamente 6 muestran un grado de cumplimiento completo —lo cual no implica necesariamente un avance sustancial en el marco del gobierno abierto—.

*Mecanismo de Revisión Independiente: México, informe de avance 2016—2018*<sup>228</sup>

El MRI destaca del plan de acción nacional 2016—2018, en comparación con los dos anteriores, la inclusión de tópicos más diversos e innovadores; sin embargo, pese al esfuerzo realizado, todos ellos carecen de correlación entre objetivos y acciones —circunstancia que dificulta la implementación y ejecución de compromisos—.

El referido plan de acción y su implementación se realizaron en un ambiente poco apto para reflejar las necesidades de los diversos actores que se encontraban involucrados en su elaboración; la vigilancia digital ilegal que sufrieron algunos miembros del núcleo de la sociedad civil provocó que éste decidiera retirarse del STT en mayo de 2017. Dicho acontecimiento representa un obstáculo significativo en la construcción de un *gobierno abierto*, pues “tanto la viabilidad del STT como la credibilidad del tercer plan de acción están en juego”<sup>229</sup>; pese a ello el MRI considera que la transición gubernamental de 2018 significa una nueva oportunidad para retomar el proceso AGA.

*La totalidad y las dimensiones de los temas relacionados con gobierno abierto escapan a la cobertura del mejor plan de acción, así como a la capacidad real de convocatoria y movilización del STT. El Secretariado se vio rebasado, por un lado, por el nivel de ambición de los compromisos que plasmó en el tercer plan y para los que no pudo gestionar una implementación de alcances similares; por otro, por la gravedad de unas acusaciones de espionaje digital que no pudo desahogar satisfactoriamente para todos los involucrados*<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup> *Mecanismo de Revisión Independiente: México, informe de avance 2016—2018*, pp. 9-15, 58-62. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico\\_Mid-Term\\_Report\\_2016-2018\\_Comments-Received.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf); consultado el 06 de agosto de 2018.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 59.



Después de la ruptura con el núcleo de las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno federal decidió continuar con la implementación del plan de acción nacional apoyándose de otras organizaciones; sin embargo éstas decidieron no avalar formalmente el avance de los compromisos AGA.

Las recomendaciones y observaciones que el MRI hace al gobierno mexicano se resumen, principalmente, en ocho puntos:

1. Recuperar la confianza de la sociedad civil y fortalecer los ámbitos de aplicación del proceso AGA con la finalidad de garantizar su ejecución y consolidar su relevancia dentro de un sistema democrático.
2. Añadir en los próximos planes de acción mecanismos de rendición de cuentas, así como temas que resultan fundamentales en la agenda pública.
3. Dar mayor importancia y especificidad a compromisos que tengan gran alcance y complejidad, estableciendo líneas de acción y rutas críticas claramente definidas.
4. Intensificar la difusión e inclusión de actores que participan en el plan de acción, estableciendo como meta una mayor diversidad de necesidades provenientes de distintos sectores.
5. Considerar que compromisos vinculados con temas de corrupción, derechos humanos e impartición de justicia, al ser demasiado ambiciosos, requieren no sólo de una continuidad superior a los dos años, sino también de instancias cuya capacidad de decisión se encuentre a la altura de los problemas nacionales vigentes. Por ello resulta indispensable, en primer lugar, definir institucionalmente las capacidades y responsabilidades de todos los actores participantes en la elaboración y ejecución del plan de acción y, en segundo lugar, retomar compromisos anteriores y crear nuevos con la finalidad de dar seguimiento a problemáticas apremiantes que requieren atención sostenida a lo largo del tiempo.
6. Centrar los esfuerzos de los futuros planes de acción en compromisos que fortalezcan la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Pese a las recomendaciones realizadas por el MRI en los anteriores planes de acción, la

gran mayoría de los compromisos pactados siguen priorizando temas de transparencia y acceso a la información.

7. Dar seguimiento a compromisos pactados en anteriores planes de acción que se dieron por concluidos sin ser realmente satisfactorios para el marco del gobierno abierto, esto siempre y cuando el tópico se considere relevante en las prioridades nacionales.
8. Retomar y facilitar el uso del tablero de control, herramienta fundamental para informar al público sobre los avances particulares de los compromisos, ya que fue totalmente abandonado.

Según los requisitos de elegibilidad, diseñados y cotejados por la *Unidad de apoyo de la AGA*, México sufrió un retroceso en el criterio de participación ciudadana del año 2010 a 2014.<sup>231</sup> Esto en función de que, según el *Democracy Index 2014*, México se ha enfrentado, durante los últimos años, a una de las crisis políticas más severas de su historia lo cual, además, conlleva graves implicaciones para el sistema democrático.

Diversos factores —tales como la violencia desmesurada, el narcotráfico, una laxa rendición de cuentas por parte de servidores públicos de alto rango y esquemas de corrupción detectados en todos los niveles de gobierno— son los que convergen para restar crédito a los esfuerzos institucionales del Estado mexicano; por ello, de conformidad con el *Democracy Index 2014*, el país ha decrecido en sus parámetros democráticos.<sup>232</sup>

Es importante mencionar, por otro lado, que ninguno de los 11 compromisos asumidos en este plan de acción fue completado.

Ahora bien, sin dejar de lado lo anterior, es importante recordar que los compromisos estelares —*supra* (2.4.)— son, de acuerdo con la AGA, aquellos claramente relevantes

---

<sup>231</sup> *Idem.*

<sup>232</sup> *Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents*, The Economist Intelligence Unit, London: Economist, 2014. Disponible en: <https://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>; consultado el 14 de agosto de 2018.

a la luz de los principios del *gobierno abierto* y que, a su vez, se caracterizan por tener un impacto potencial transformador y un cumplimiento sustantivo o completo. México, después de la experiencia de tres planes de acción elaborados e implementados, no tiene compromiso alguno que califique como estelar; dicho evento nos da cuenta de la vaguedad con la que se elaboran las estrategias y compromisos de los planes de acción, así como la falta de seriedad con la que México trata el tema “gobierno abierto” en el ámbito nacional e internacional.

Una vez expuesto el contenido y resultado de los tres planes de acción, podemos concluir que éstos realmente no cumplen de forma sustancial los objetivos del *gobierno abierto* —ya sea por falta de inclusión de los diversos agentes sociales, por la escasa interrelación de los compromisos asumidos entre cada plan de acción<sup>233</sup> o, incluso, por ausencia de voluntad política—. Asimismo podemos apreciar que muchos de los compromisos con grado de cumplimiento nulo ni siquiera fueron retomados o considerados para el próximo plan, hecho que tiene por consecuencia una falta de continuidad en las políticas y líneas de acción en materia de *gobierno abierto*; por otro lado, en el peor de los casos, muchos de los compromisos fueron abandonados una vez cumplimentados.

#### **4.2. Evaluación del gobierno abierto en el ámbito nacional**

En otro orden de ideas, una vez finalizada la evaluación internacional, continuaremos con el rubro nacional; para ello nos serviremos del análisis realizado *supra* (3.1.).

---

<sup>233</sup> Un ejemplo claro es lo ocurrido en el tercer plan de acción, donde los compromisos del Estado mexicano se articularon bajo los *Objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030* de la ONU, dejando de lado las líneas de acción establecidas en anteriores planes de acción. El tercer plan de acción, bajo esta tesitura, únicamente sirvió para atender temas de una política internacional diversa que, si bien es cierto guardan relación con el *gobierno abierto*, también lo es que no forman parte de las necesidades prioritarias que presenta el país —dados los múltiples casos críticos que agravan la situación nacional—. Por tal motivo se concluye que los últimos compromisos reflejados en el tercer plan de acción no implican una planeación encaminada a fortalecer los objetivos fácticos del *gobierno abierto*.

La reforma del 7 de febrero del 2014 al artículo 6º de la Carta Magna sentó las bases para la inclusión del “gobierno abierto” dentro del sistema jurídico mexicano; sin embargo, como tal, dicha figura no es adoptada por el texto Constitucional, sino que es producto de una insuficiente regulación contenida en leyes secundarias.

Uno de los problemas más significativos que se presenta en el ámbito normativo es la deficiente forma en que se regula al *gobierno abierto* en las leyes secundarias; claro ejemplo de ello es el artículo 59 de la LGTAIP, donde ninguna de sus líneas precisa su naturaleza jurídica, esto bajo el entendido de que dicha figura debe encontrarse interrelacionada con sus principios fundamentales —transparencia, participación ciudadana, colaboración entre ciudadanía y gobierno e innovación tecnológica— y de los cuales tampoco se hace mención como parte de un sistema integral.

La LFTAIP, según lo dispuesto por el artículo 66, parece ser más integral al contemplar la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas como parte de las políticas del *gobierno abierto*; sin embargo sus alcances son limitados, primero, por cuanto hace al ámbito de aplicación federal y, segundo, por incentivar únicamente en el Poder Judicial de la Federación mecanismos de colaboración o co-creación entre la ciudadanía y el gobierno.

Por otro lado, respecto a la creación de los STL, tenemos que al no existir una normativa de observancia general para la implementación del *gobierno abierto* en el ámbito estatal, su aplicación ha pasado a ser una cuestión de carácter optativo. Aunado a ello se presenta la falta de coordinación a nivel estatal y federal, pues ninguno de los nueve planes de acción locales —*supra* (3.1.2.5)— guardan relación con los compromisos AGA contenidos en el plan de acción nacional.

Las políticas gubernamentales en materia de *gobierno abierto*, al no tener un corte transversal íntegro, se encuentran sesgadas. Por un lado, tenemos a la UPAGCI de la SFP como la encargada de verificar y coordinar el avance de los compromisos AGA en el marco internacional, es decir, únicamente coadyuva en la implementación y elaboración del plan de acción nacional; mientras que, por el otro, a nivel estatal se

ventilan en los STL directrices optativas que no guardan continuidad ni relación con las líneas de acción acordadas en el marco AGA.

Incluso desde la estructura orgánica podemos percatarnos de la ambigüedad con la que se trata el tema *gobierno abierto*; un claro ejemplo de ello son las funciones conferidas a la Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI las cuales, principalmente, se centran en temas de transparencia proactiva.

En resumen la regulación del *gobierno abierto* dentro del sistema jurídico mexicano es exigua, los alcances normativos son limitados en comparación con los compromisos sumamente ambiciosos adquiridos internacionalmente. Se concluye que la mayoría de la regulación en materia de *gobierno abierto* se desvía en temas de transparencia sin tomar en consideración que ésta, en conjunto con la participación ciudadana, la colaboración entre ciudadanía y gobierno y la innovación tecnológica, convergen dentro de un sistema que fortalece la legitimidad al incentivar los mecanismos de participación ciudadana.

## **5. Soluciones jurídicas a los problemas de implementación del Gobierno Abierto en México**

A lo largo del presente estudio se logró poner en evidencia una serie de problemas que aquejan tanto a la población como al gobierno mexicano. La ausencia de legitimidad en el sistema democrático vigente es generada, entre otros factores, por la limitada interacción y colaboración entre autoridades y ciudadanos, así como por el frágil vínculo entre gran variedad de necesidades sociales y pocos resultados gubernamentales. Por otro lado, los fenómenos de violencia, corrupción y desconfianza ciudadana se ven acrecentados ante el deficiente actuar gubernamental para atender y resolver de forma oportuna los problemas públicos y las demandas sociales.

El *gobierno abierto* se muestra como una posible solución para fortalecer los sistemas de representación mediante la implementación de buenas prácticas gubernamentales. Si bien es cierto que la reciente inclusión de la figura “gobierno abierto” dentro del sistema jurídico mexicano representa un gran avance para el sistema democrático,

también lo es su regulación es insuficiente en relación con los alcances reales que puede tener; en otras palabras, la legislación en materia de *gobierno abierto*, además de ser exigua, no regula de forma sistemática e interrelacionada los principios que lo constituyen —transparencia, participación ciudadana, colaboración entre ciudadanía y gobierno e innovación tecnológica—.

La participación ciudadana se muestra como uno de los principios que dan vida al *gobierno abierto*; sin embargo la experiencia nacional e internacional nos da cuenta, por un lado, de la escasa regulación normativa por cuanto hace a los mecanismos de participación y, por el otro, de una sociedad civil excluida no sólo en los procesos de co-creación de los planes de acción nacional, sino también de las prácticas realizadas bajo el contexto AGA debido a la vigilancia digital ilegal cometida contra algunos miembros del STT.

La participación ciudadana, a diferencia de la transparencia, no se ha institucionalizado e internalizado en el sistema jurídico mexicano. Tal cuestión repercute de forma severa en el desarrollo óptimo del *gobierno abierto*, pues dicho principio funge como una de las bases para poner en marcha acciones de colaboración entre la ciudadanía y el gobierno.

Al respecto la Métrica de Gobierno Abierto 2017 señala:

*Los canales que tiene el gobierno para incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones son mínimos, dispersos y poco eficaces; asimismo los gobiernos de los tres ámbitos desarrollan iniciativas de participación de formas muy variadas, pero generalmente desarticulada de los procesos sustantivos de cada oficina, con procedimientos poco claros para los potenciales participantes y para los funcionarios que deben darles seguimiento.*<sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> CEJUDO, Guillermo (coord.), *Métrica de Gobierno Abierto*, CIDE, INAI, 2017, p. 7. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>; consultado el 23 de agosto de 2018.

La participación, al no estar institucionalizada ni contar con mecanismos plenamente formalizados, limita la incidencia del ciudadano en el ejercicio de gobierno y daña, consecuentemente, el sistema de representación democrático.

Lo anterior da cuenta, incluso, de que el *gobierno abierto* se encuentra actualmente regulado de forma sesgada e incompleta. Recordemos que los principios del *gobierno abierto* funcionan bajo una constante interacción en la cual cada uno de sus elementos es imprescindible para su funcionamiento integral; es decir: sin transparencia no hay participación, sin participación no hay colaboración, y sin alguno de estos, la inexistencia del *gobierno abierto* es indiscutible.

Dicho lo anterior se sugiere, por cuanto hace a la participación, que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) adopte figuras jurídicas que permitan la apertura gubernamental en favor de la ciudadanía, tales como el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato.

Incluir y regular debidamente las figuras sugeridas implica democratizar a la propia democracia representativa y, consecuentemente, legitimar el actuar gubernamental. Así, a través de acciones incluyentes que fomentan esquemas de colaboración, la democracia participativa se instaura como la renovación de una democracia representativa obsoleta que ha dejado de atender a su propia naturaleza.

Proponer un sistema más incluyente implica concebir al *gobierno abierto* como un proceso democratizador que involucra una mayor cantidad de actores sociales debidamente esquematizados y categorizados, de modo que cada quien acepta y reconoce su papel dentro del actuar político.

La optimización de la democracia representativa, a través de las herramientas proporcionadas por la democracia participativa, permitirá que la sociedad se convierta en un partícipe real en la formulación de políticas que habrán de repercutir directamente sobre ella. En otras palabras, el *gobierno abierto* promueve una democracia participativa que fortalece los esquemas de representación e incrementa, a su vez, los parámetros de legitimidad.

Ahora bien, después de la evaluación nacional e internacional del *gobierno abierto* realizada en párrafos precedentes, podemos concluir que su laxa regulación repercute negativamente en los resultados esperados. El problema más significativo en la regulación mexicana del *gobierno abierto* es que los lineamientos y modelos de la materia únicamente sirven de guía operativa para que el SNT dé cumplimiento a lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública la cual, a su vez, contiene un artículo único incapaz de dar alcance a lo que el *gobierno abierto* realmente representa.

Para resolver el problema planteado partiremos desde la premisa de que el Derecho es “... la técnica social que consiste en provocar la conducta socialmente deseada a través de la amenaza de una medida coercitiva que debe aplicarse en caso de un comportamiento contrario”.<sup>235</sup>

Una de las características más relevantes del Derecho es, entre otras, que limita las opciones de comportamiento, hace que una conducta deje de ser optativa convirtiéndola en obligatoria.<sup>236</sup> Al respecto resulta pertinente destacar la concepción que Kelsen construye en lo tocante a la norma jurídica: “...el derecho es una ordenación normativa del comportamiento humano; lo que significa: un sistema de normas que regulan el comportamiento humano. Con la palabra ‘norma’ se alude a algo que deba ser o producirse; especialmente, a que un hombre deba comportarse de determinada manera”<sup>237</sup>.

Así, al pretender resolver, en primer lugar, el exiguo alcance normativo del *gobierno abierto* dentro del sistema jurídico mexicano y, en segundo lugar, los problemas de incumplimiento de México respecto a los compromisos adquiridos en la *Declaración*

---

<sup>235</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, 2ª ed. 5ª reimpr., México, UNAM, 1995, p. 22.

<sup>236</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción analítica al estudio del Derecho*, México, Themis, 2009, p. 17.

<sup>237</sup> KELSEN, Hans, *op. cit.* nota 235, p. 18.



sobre *Gobierno Abierto*, debemos considerar convertir algunas conductas optativas en obligatorias mediante la implementación jurídica.

La propuesta toral de la presente tesis se centra en realizar una reforma transversal al artículo 6° de la CPEUM en el siguiente sentido:

*Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

*Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.*

***El Congreso de la Unión expedirá leyes que garanticen un Gobierno Abierto a nivel federal, estatal y municipal, el cual tendrá como pilares la transparencia, participación y colaboración entre la ciudadanía y el gobierno, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y la comunicación con el objetivo de promover una democracia participativa que mejore la calidad de vida de la población basada en mecanismos como el plebiscito, la iniciativa ciudadana, el referéndum, la revocación de mandato y la consulta popular.***

*El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.*

[...]

*Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:*

*A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

*VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento **del gobierno abierto**, del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.*

*El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia **gobierno abierto** y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la*

*Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.*

[...]

Asimismo, como reformas secundarias, se adiciona la fracción IX al artículo 35; se reforma la fracción III del artículo 36 y la fracción XXIX-Q del artículo 73 de la CPEUM para quedar del siguiente modo:

*Artículo 35. Son derechos del ciudadano:*

[...]

***IX. Participar en los procesos de referéndum, plebiscito y revocación de mandato en los términos que las leyes señalen.***

*Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:*

[...]

***III. Votar y participar en las elecciones y en las consultas populares, plebiscitos, referéndums y proceso de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;***

[...]

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

[...]

***XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.***

[...]

De esta forma se establece la base constitucional del *gobierno abierto*, la cual no dejará al arbitrio de las autoridades en turno el cumplimiento de los compromisos contraídos en los planes de acción.

En segundo lugar se propone modificar el nombre de la LGTAIP por el de *Ley General para el Gobierno Abierto* ya que, por cuestiones metodológicas, resulta incorrecto que la LGTAIP contenga un artículo único que verse —sólo en apariencia— sobre *gobierno*

*abierto*. Recordemos que la transparencia, en conjunto con el acceso a la información pública, representa sólo una parte del contenido, mientras que el *gobierno abierto* se instaure como el continente. En otras palabras temas como la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y co-creación constituyen el contenido del *gobierno abierto*.

Es por ello que la *Ley General para el Gobierno Abierto* deberá adecuar su contenido en consonancia con la reforma propuesta al artículo 6º de la CPEUM, de modo tal que el *gobierno abierto* sea regulado e implementado como un sistema que funciona sí y sólo si sus principios se encuentran debidamente regulados e interrelacionados. A continuación se enuncian los principales tópicos bajo los cuales deberá reformarse la vigente y mal denominada LGTAIP:

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de *gobierno abierto*.
2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:
  - I. **Gobierno Abierto:** Modelo de gobierno que incorpora como pilares fundamentales de su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la implementación de políticas públicas.
  - II. **Colaboración:** Es el trabajo conjunto del gobierno con la población y otros agentes sociales, tales como empresas u organizaciones no gubernamentales durante la ejecución de un proyecto.
  - III. **Participación:** Es la acción de tomar parte en el proceso de toma de las decisiones colectivas al interior del gobierno.
  - IV. **Datos abiertos:** Es la entrega de información en formatos que permitan su manejo por parte de la población.
  - V. **Transparencia:** Es la obligación que tienen los servidores públicos en los niveles federal, estatal y municipal de entregar información a la población,

ya sea mediante su publicación de forma oficiosa o bien de su entrega cuando medie solicitud de parte.

- VI. **Instituto:** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
  - VII. **Secretariado Técnico Tripartita:** Es el órgano encargado de la toma de decisiones sobre la estrategia de *Gobierno Abierto* en México, validación de compromisos y supervisión de avances de actividades. Se integra de forma tripartita, por un representante del Gobierno de la República, un representante del Instituto y un representante de la sociedad civil.
  - VIII. **Secretariado Técnico Local:** Es el órgano local encargado del diseño, implementación y seguimiento de acciones y compromisos en materia de gobierno abierto. Se integra de forma tripartita, por un representante gubernamental, uno de la sociedad civil y otro del organismo garante local.
  - IX. **Plan de acción nacional:** Documento que contiene los compromisos que México ha adquirido frente a la *Alianza para el Gobierno Abierto* con rutas de acción definidas durante el periodo de dos años.
  - X. **Plan de acción local:** Documento que contiene los compromisos celebrados a nivel local en materia de gobierno abierto y que se encuentran directamente vinculados con necesidades prioritarias de las diversas Entidades Federativas.
3. Corresponde al Instituto la aplicación de la presente ley, quien será parte integrante del Secretariado Técnico Tripartita. El Instituto realizará las funciones de coordinación entre los Poderes de la Unión y los representantes de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios tratándose de *gobierno abierto*.
4. La implementación del *gobierno abierto* y el fomento de sus principios se efectuará privilegiando el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

5. El *Plan de acción nacional* debe incluir compromisos relacionados con la construcción de un *gobierno abierto*, tener un efecto directo en la calidad de vida de los ciudadanos y beneficiar a la mayoría de la población.
6. Para la construcción y funcionamiento del *gobierno abierto*, el Instituto, el Secretariado Técnico Tripartita y los demás involucrados realizarán la invitación de participación a la ciudadanía en general.
7. Los gobiernos estatales y municipales deberán presentar planes de acción parciales para implementar el *gobierno abierto* en el ámbito de sus respectivas competencias, mismo que se incluirá en el *Plan de acción nacional*. En la elaboración de éstos participarán la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación.
8. El Secretariado Técnico Tripartita tendrá a su cargo la creación y administración de un sitio en Internet en el que se incluirá un informe de avance en tiempo real del cumplimiento de los compromisos, así como la importancia de cada uno de ellos.
9. Se llevará a cabo un monitoreo de los resultados por parte de los sectores social, público y privado.
10. Se evaluarán los resultados de los compromisos con base en criterios predefinidos.
11. Se diseñará una campaña para difundir la conceptualización de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, sus objetivos y relevancia.

Las reformas sugeridas resultan indispensables para dar cabida a un gobierno más legítimo y plural, capaz de mejorar la calidad de vida de su población; sin embargo se hace especial énfasis en que el aumento de normatividad e instituciones resulta insuficiente pues, desde una perspectiva sistémica, dichas reformas deben ir acompañadas de mecanismos que fortalezcan la capacidad de la ciudadanía a actuar sobre la información disponible e incidir, consecuentemente, en el ejercicio gubernamental.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** *Gobierno abierto* es un modelo de gobierno que busca impulsar la transparencia de su gestión, la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad a través de las *tecnologías de la información y la comunicación*, ello con el objetivo de contribuir a la mejora del funcionamiento gubernamental y generar un entorno propicio para el fortalecimiento del sistema democrático.

**SEGUNDA.** La imperante necesidad de reestructuración de los gobiernos del siglo XXI ha dado cabida a impulsar el *gobierno abierto* no sólo en el ámbito nacional, sino también en el internacional. Es por ello que una considerable cantidad de países han asumido el compromiso de generar espacios que permitan a la sociedad ser partícipe de los problemas que atañen a todos a través de soluciones innovadoras que involucren el uso de las *tecnologías de la información y la comunicación*. Los beneficios de uso del *gobierno abierto* no sólo se traducen en términos democráticos, sino también en sociales y económicos.

**TERCERA.** La implementación del *gobierno abierto* fortalece los esquemas de representación mediante la aplicación de mecanismos proporcionados por la democracia participativa los cuales, consecuentemente, reducen la falta de legitimidad que tanto daña los procesos democráticos. Un Estado que incluye a la sociedad en el ejercicio gubernamental inhibe el despilfarro, frena la corrupción y mejora la calidad de vida de su población detectando problemas públicos antes de que se vuelvan crónicos.

**CUARTA.** El *gobierno abierto* debe ser entendido como un sistema que funciona de forma articulada con los principios que lo conforman, es decir, sus elementos no son partes autónomas que operan de forma aislada; de otro modo estaríamos únicamente ante la presencia de figuras normativas que, en menor o mayor grado, ya han sido legisladas previamente. Regular al *gobierno abierto* de forma integral ayudará a que temas como la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración, sean entendidos no de forma aislada y sí como parte de un sistema que funciona sí y sólo si cada uno de sus pilares se ejecutan y operan conjuntamente.

**QUINTA.** Con la intención de dar cumplimiento aparente a los compromisos celebrados bajo el marco de la AGA, el Estado Mexicano incluyó el término “gobierno abierto” en su sistema jurídico sin regularlo debidamente. Las evaluaciones de los diversos planes de acción señalan que el impacto de los compromisos es bajo o moderado, hecho que se traduce en acciones poco significativas en la mejora de la calidad de vida de la población.

**SEXTA.** La LGTAIP, la cual cuenta con un artículo único en materia de *gobierno abierto*, no incluye noción ni principios fundamentales en la materia. En México el *gobierno abierto* se muestra como una figura optativa y trunca, con nula contuinidad entre cada cambio de administración; por ello resulta indispensable vincular los compromisos internacionales y locales en materia de *gobierno abierto* con el carácter coactivo del Estado. Dicho esto, con la finalidad de que el *gobierno abierto* tenga observancia obligatoria, se propone su inclusión desde el rango constitucional.

**SÉPTIMA.** Tal y como se desprende de la presente tesis, la correcta implementación del *gobierno abierto* en los Estados Unidos Mexicanos es posible sí y sólo si se realiza una reforma *Constitucional* al artículo 6º en el sentido de añadir su noción y principios fundamentales; lo anterior sin dejar de lado las reformas secundarias a los artículos 35, 36 y 73 de la referida Carta Magna. La propuesta en mención, al acotar y definir el concepto, evitará la recurrente práctica de la cultura de la opacidad, reduciendo así el margen de interpretación con el propósito de obtener el resultado material deseado: la democracia participativa.

**OCTAVA.** Asimismo se adicionan al referido artículo 6º Constitucional el plebiscito, la iniciativa ciudadana, el referéndum, la revocación de mandato y la consulta popular como mecanismos que fomentan la democracia participativa y que, a su vez, fortalecen los esquemas de co-creación y colaboración entre la ciudadanía y el gobierno.

**NOVENA.** En consonancia con la reforma Constitucional se propone que la LGTAIP se denomine correctamente, pasando a ser *Ley General para el Gobierno Abierto* ya que,

metodológicamente, resulta incorrecto reducir nuestro objeto de estudio a temas de transparencia.

**DÉCIMA.** Por añadidura, dentro del correcto proceso de implementación del *gobierno abierto* en México y en concordancia con la reforma Constitucional, se deberá reformar el contenido de la mal denominada LGTAIP con la finalidad de que se establezcan las bases y principios necesarios para el adecuado funcionamiento del *gobierno abierto* a nivel federal, estatal y municipal.

**DÉCIMA PRIMERA.** Si bien es cierto que los procesos de transformación política no pueden acotarse a meras labores legislativas, también lo es que la correcta positivización del *gobierno abierto* representa la base para iniciar y encausar un cambio económico, político y cultural en temas vinculados con rendición de cuentas, transparencia, colaboración ciudadana e innovación tecnológica.



## FUENTES DE INFORMACIÓN

### a. Libros

- ARISTÓTELES, *Política*, trad. de Julián MARÍAS y María ARAUJO, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, libro VI, 2005.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2008.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José FERNÁNDEZ SANTILLÁN, 3ª ed., México, FCE, 2007.
- , *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia (contra el gobierno de los peores)*, trad. de Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO, Madrid, Trotta, 2002.
- CALDERÓN, César y Sebastián LORENZO (coords.), *Gobierno Abierto*, Alcalá la Real, Algón Editores, 2010.
- CARPIZO, Jorge, *Constitución e información* en HERNÁNDEZ, Antonio María y Diego VALADÉS (Coords.) *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos* (Homenaje a Pedro J. FRÍAS), IJ-UNAM, México, 2003.
- CEREZO, José M. (Coord.) *Web 2.0*, España, Fundación Orange, 2007.
- CONCHA, Gastón y Alejandra NASER, (Eds.), *El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2012.
- COROJAN, Ana y Eva CAMPOS, *Gobierno Abierto: Alcance e implicaciones*, Madrid, Fundación ideas, 2013.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La teoría de rombo*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2000.
- DASSEN, Nicolás y Juan CRUZ VIEYRA (Editores), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.
- DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 18a. edición, París, Presses Universitaires de France, 1990, tomo I.
- FROMM, Erich, *El miedo a la libertad*, trad. de Gino GERMANI, Paidós, Barcelona, 1980.

- FUNG, Archon; GRAHAM, Mary; WEIL, David, *Full disclosure: The perils and promise of transparency*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y ROITMAN ROSENMAN, Marcos (coords.), *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*, México, UNAM, 1995.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostras ediciones, 2008.
- GUTIÉRREZ, Paulina y Almudena OCEJO, *Informe de avance 2011-2013*, Mecanismo de revisión independiente, México-Washington, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS-CIESD—Open Government Partnership, 2013.
- HOFMANN, Andrés et al. (Coord.), *La promesa del Gobierno Abierto*, México-Chile, ITAIP-INFODF, 2012.
- IBARRA GÜEL, Pedro, *Democracia relacional*, Madrid, Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2011.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael LUENGO TAPIA y Luis LEGAZ Y LACAMBIA, Barcelona, Editorial Labor, S. A., 1934.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, 2ª ed. 5ª reimpr., México, UNAM, 1995.
- LATHROP, Daniel y Laurel RUMA (Coords.), *Open government*, California, EUA, 2013.
- MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Juan Miguel et al., *Estudio de la Demanda y uso de Gobierno Abierto en España*, España, ONTSI-Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2013.
- MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, Juan Miguel et al., *Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en Materia de Gobierno Abierto*, España, ONTSI-Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2013.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo 1er curso*, 6a ed., México, Oxford, 2011.
- MÉNY, Ives, *Politique comparée*, 3a. edición, París, Montchrestien, 1991.
- Mexico: Transparency and Access to Information*, México, IFAI, 2004.
- MUSTI, Domenico, *Demokratía. Orígenes de una idea*, trad. de Pepa Linares, Madrid, Alianza, 2000.

- Plan de Acción 2013—2015 México, una nueva relación entre sociedad y gobierno*, México, Alianza para el Gobierno Abierto México, 2014.
- POSADAS SUQUÍA, Patricia, *Participación ciudadana, sociedad y educación: la participación ciudadana en el municipio de Donostia-San Sebastián*, Universidad del país Vasco, 2000.
- PRÉLOT, Marcel, y BOULOUIS, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11a. edición, París, Dalloz, 1990.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, París, du Seuil, 1986.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. y Nicolás DASSEN, *Vientos de cambio II. Alcances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V., *El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, 2013.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de María José VILLAVARDE, México, Santillana Ediciones Generales: Taurus, 2012.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel GONZÁLEZ RODRÍGUEZ y María Cristina PESTELLINI LAPARELLO SALOMON, México, Taurus, México, 2003.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, Cuadernos de transparencia, México, 2004.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, primer curso, 21ª ed., México, Porrúa, 2000.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, IJ-UNAM, 2004.
- SUÁREZ-IÑIGUEZ, Enrique (Coord.) *Enfoques sobre la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción analítica al estudio del Derecho*, México, Themis, 2009.

VALADÉS, Diego y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS (coords.), *Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, México, UNAM-IIJ, 2001, T. II.

VALADÉS, Diego y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS (Coords.), *Derechos Humanos (Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional)*, IJ-UNAM, México, 2001, T. III.

VERDESOTO CUSTODE, Luis, *Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso Bolivia*, Programa de Gestión Urbana, Coordinación Regional para América Latina y El Caribe, Quito, 1998.

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la información*, H. Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

### **b. Revistas**

CONEJERO PAZ, Enrique, "Gobierno Abierto y democracia participativa", *Revista de investigación Editada por Área de Innovación y Desarrollo*, S.L., 2013. Disponible en <http://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2013/04/GOBIERNO-ENRIQUE.pdf>; consultado el 15 de junio de 2017.

FERRAJOLI, Luigi, "Sobre la definición de 'democracia'. Una discusión con Michelangelo Bovero", trad. de Nicolás GUZMÁN, *Isonomía*, 19, Octubre, 2003.

GARCÍA GARCÍA, Jesús, "Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas", *Innovar*, España, 2014, vol. 24, octubre-diciembre.

PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, "Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual", *Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, no. 11, 2000.

RAMÍREZ NARDÍZ, Alfredo, "La democracia participativa como elemento del modelo democrático del Siglo XXI", *Advocatus*, Barranquilla, Universidad Libre Seccional, 2014, Volumen 11, No. 23.

STAPENHURST, Rick y O'BRIEN, Mitchell, "Strengthening Parliamentary Oversight to Prevent Conflict and Reduce Poverty" en Johnston, Niall (editor et. al.), *Parliaments as Peacebuilders in Conflict-Affected Countries*, Washington, The World Bank, 2008.

THIBAUT, André et al., Cadré de référence de la participation publique (Democratique, utile et crédible), *Conseil de la santé et du bien-être*, Québec, 2000.

VERA MARTÍNEZ, Martín Cutberto; ROCHA ROMERO, David; MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, María Concepción, “El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito, Ecuador, 2015, núm. 53, septiembre, 2015.

VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México”, *Derecho comparado de la información*, Universidad Iberoamericana-Universidad de Occidente-IIJ-UNAM, núm. 1, Enero-junio, 2003.

YU, Harlan y David G. ROBINSON, The New Ambiguity of Open Government, *UCLA Law Review Discourse*, 2012.

### **c. Normatividad**

*Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.* Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5515118&fecha=05/03/2018](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515118&fecha=05/03/2018); consultado el 17 de julio de 2018.

*Acuerdo mediante el cual se aprueba el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.* Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469197&fecha=17/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469197&fecha=17/01/2017); consultado el 12 de julio de 2018.

*Acuerdo por el cual se establece el modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.* Disponible en: [http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo\\_Modelo\\_de\\_Gobierno\\_Abierto\\_para\\_PAG.pdf](http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo_Modelo_de_Gobierno_Abierto_para_PAG.pdf); consultado el 12 de julio de 2018.

*Acuerdo por el que se aprueba la modificación a la estructura orgánica y ocupacional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.* Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359649&fecha=10/09/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359649&fecha=10/09/2014); consultada el 13 de julio de 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.* Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG\\_090516/SG\\_090516.html](http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html); consultada el 13 de julio de 2018.

*Decreto por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia,* Diario

Oficial de la Federación, 07/02/2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014); consultado el día 09 de julio de 2018.

*Decreto por el que se reforman, adicional y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, Diario Oficial de la Federación, 27/05/2015. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015); consultado el día 09 de julio de 2018.

*Disposiciones generales en las materias de archivos y de gobierno abierto para la Administración Pública Federal*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5482571&fecha=15/05/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5482571&fecha=15/05/2017); consultado el 07 de agosto de 2018.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

*Lineamientos para la Elaboración, Ejecución y Evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436058&fecha=04/05/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436058&fecha=04/05/2016); consultado el 17 de julio de 2018.

*Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5410931&fecha=08/10/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410931&fecha=08/10/2015); consultada el día 12 de julio de 2018.

*Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública*, Diario Oficial de la Federación, 19/05/2017. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5483605&fecha=19/05/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5483605&fecha=19/05/2017); consultado el 07 de agosto de 2018.

Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021.

Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública.

#### **d. Instrumentos internacionales**

*Declaración conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, disponible en: <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/declaracion-conjunta-de-gobierno-abierto-para-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>; consultado el 06 de julio de 2018.

*Declaración de Gobierno Abierto*, septiembre de 2011, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>

*Open Government Partnership: Articles of Governance*, disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP\\_Articles-Gov\\_Apr-21-2015.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf); consultado el 8 de septiembre de 2017.

#### **e. Referencias electrónicas**

*Access Info Europe*, disponible en: <https://www.access-info.org/>; consultada el 13 de junio de 2018.

Beath, Andrew; Christia, Fotini; Enikolopov, Ruben, "Direct Democracy and Resource Allocation: Experimental Evidence from Afghanistan", scholarly paper 2110094, Social Science Research Network, 2012, pp. 1-33. Disponible en: [http://fotini.mit.edu/sites/default/files/documents/BCE%20\(2013.10.02\)%20-%20Direct%20Democracy%20ReStat.pdf](http://fotini.mit.edu/sites/default/files/documents/BCE%20(2013.10.02)%20-%20Direct%20Democracy%20ReStat.pdf); consultado el 9 de octubre de 2017.

*Carta de las organizaciones de la sociedad civil mexicanas al Comité Directivo de la AGA*, 2017. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexican-CS-Letter\\_Steering-Committee\\_September2017\\_ENG.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexican-CS-Letter_Steering-Committee_September2017_ENG.pdf); consultada el 4 de julio de 2018.

CEJUDO, Guillermo (coord.), *Métrica de Gobierno Abierto*, CIDE, INAI, 2017, p. 7. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>; consultado el 23 de agosto de 2018.

*Centre for Law and Democracy*, disponible en: <https://www.law-democracy.org/live/>; consultada el 13 de junio de 2018.

*Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents*, The Economist Intelligence Unit, London: Economist, 2014. Disponible en:

<https://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>; consultado el 14 de agosto de 2018.

GARCÍA CAMPOS, Alan, “La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17286>; consultado el 8 de mayo de 2018.

*Global Right to Information Rating*, disponible en: <http://www.rti-rating.org/>; consultada el 13 de junio de 2018.

*Guía de cocreación de compromisos-I: Ruta de participación*. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/guiacocreaciondecompromisos.pdf>; consultado el 27 de julio de 2018.

*Guía de Secretariados Técnicos Locales*, Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/guiastl.pdf>; consultado el 26 de julio de 2018.

*Infografía de resultados del Mecanismo de Revisión Independiente*, noviembre de 2017. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_reportcard\\_Mexico\\_Nov2017.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_reportcard_Mexico_Nov2017.pdf); consultada el 4 de julio de 2018.

*International Budget Partnership*, disponible en: <https://www.internationalbudget.org/>; consultado el 12 de junio de 2018.

*Lineamientos del Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México*. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/08/Lineamientos-2014-06-17.pdf>; consultada el 13 de julio de 2018.

*Manual para puntos de contacto de gobierno*, Open Government Partnership, Versión 3.0, marzo de 2017; disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_POC-Manual\\_2017\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_POC-Manual_2017_ES.pdf), consultada el 19 de junio de 2018.

*Mecanismo de Revisión Independiente: México, informe de avance 2011—2013*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico%20for%20Public%20Comment.pdf>; consultado el 03 de agosto de 2018.



*Mecanismo de Revisión Independiente: México, informe de avance 2013—2015.* Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico\\_2nd%20IRM%20report\\_final\\_1.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_2nd%20IRM%20report_final_1.pdf); consultado el 03 de agosto de 2018.

*Mecanismo de Revisión Independiente: México, informe de avance 2016—2018.* Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico\\_Mid-Term\\_Report\\_2016-2018\\_Comments-Received.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf); consultado el 06 de agosto de 2018.

OBAMA, Barack, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, White House,* 2009. [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment); consultado 15 de junio de 2017.

*Open government guide*, Transparency and Accountability Initiative, 2014, disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide\\_summary\\_cross-cutting-topics\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide_summary_cross-cutting-topics_ES.pdf); consultada el 26 de junio de 2018.

*Open Government Partnership*, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/theme>, consultado el 06 de septiembre de 2017.

*Open Society Justice Initiative*, disponible en: <https://www.right2info.org/>; disponible en: consultada el 13 de junio de 2018.

*Plan de acción 2011—2012*, Alianza para el Gobierno Abierto, 2011. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico\\_Action\\_Plan.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Action_Plan.pdf); consultado el 3 de julio de 2018.

*Plan de acción 2013—2015 México*, Alianza para el Gobierno Abierto, 29 enero 2014, pp. 5, 6. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/pa\\_aga\\_2015%20%281%29.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/pa_aga_2015%20%281%29.pdf); consultado el 5 de julio de 2018.

*Plan de Acción 2014—2015 Chile, Gobierno Abierto*, Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202014-16%20CHILE%20OFICIAL.pdf>; consultado el día 19 de septiembre de 2017.

*Plan de acción 2014—2016 de gobierno abierto Paraguay*, Paraguay, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Disponible en <http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202014-2016%20de%20Gobierno%20Abierto%20Paraguay.pdf>; consultado el día 19 de septiembre de 2017.

*Plan de acción 2014—2016, Uruguay*, Alianza para el Gobierno Abierto, Presidencia República Oriental del Uruguay. Disponible en [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan\\_Accion\\_Uruguay\\_2014-2016.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan_Accion_Uruguay_2014-2016.pdf); consultado el día 19 de septiembre de 2017.

*Plan de acción ampliado*, Alianza para el Gobierno Abierto, 2012. Disponible en: <http://aga.ifai.mx/SiteAssets/DocAlianzaMexico/PlanAcci%C3%B3nAmpliado.docx>; consultado el 4 de julio de 2018.

PRESTON WHITT, J., *Compromisos AGA sobre participación cívica en América Latina, Mecanismo de Revisión Independiente*. Disponible en: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Participaci%C3%B3n\\_C%C3%ADvica\\_Am%C3%A9rica\\_Latina.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Participaci%C3%B3n_C%C3%ADvica_Am%C3%A9rica_Latina.pdf); consultada el 27 de junio de 2018.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Objetivos de desarrollo sostenible*. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>; consultado el 06 de julio de 2018.

*Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017—2021*. Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-03.pdf>; consultado el 17 de julio de 2018.

PRUD'HOMME, Jean-François, 15. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Consulta popular y democracia directa*, Instituto Nacional Electoral, 2016. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/15.pdf>; consultado el 9 de mayo de 2018.

*Public Officials Financial Disclosure*, disponible en: <https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/>; consultada el 13 de junio de 2018.

*Varieties of Democracy Dataset*, disponible en: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-8/>; consultada el 18 de junio de 2018.

#### **f. Obras de consulta**

Diccionario bilingüe Griego clásico-Español, 22ª ed., España, Vox, Febrero, 2009.

Diccionario de la Real Academia Española: [www.rae.es](http://www.rae.es).

Diccionario Español-Inglés, Cambridge University Press, 2008.

Diccionario Ilustrado Latino-Español, Español-Latino, 21<sup>a</sup> ed., España, Vox, Marzo, 2010.

Dictionnaire Le Robert Dixel Mobile, SEJER, Paris, 2014.

Enciclopedia universal ilustrada europeo-americana, Espasa-Calpe, Madrid, 1928, T. LXIII.

Oxford Advanced Learner's Dictionary, 8th edition, Oxford University Press, 2010.

***g. Material gráfico***

Los gráficos contenidos en la presente investigación son de elaboración propia, excepto los especificados.