



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Gobierno Abierto en México: entre el discurso y la práctica. Un análisis crítico del modelo.

Trabajo terminal que para obtener el título de
Licenciada en Política y Gestión Social

P R E S E N T A

Sujey Jazu Jara Arguello

A S E S O R

Dr. Ángel Mundo López



Ciudad de México, abril 2026.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente al Dr. Ángel Mundo López, a quien respeto y admiro enormemente. Considero un honor haber contado con su asesoría a lo largo de este proceso, su guía fue fundamental para el desarrollo de esta investigación, pues me orientó con claridad en cada etapa y me impulsó a trabajar con rigor. Su exigencia, siempre acompañada de paciencia, fortaleció de manera significativa este trabajo.

Me llevo no solo el aprendizaje académico, sino también un referente de lo que implica la excelencia.

Agradezco también a la Dra. María Elena Figueroa, por su apoyo constante y por alentarme a continuar en los momentos más difíciles. Su disposición para buscar alternativas fue clave para que este trabajo llegara a buen término.

Finalmente, agradezco a mi alma mater, la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, por brindarme una formación académica y personal invaluable. Asimismo, por permitirme coincidir con personas que enriquecieron profundamente mi paso por la universidad y que hoy tengo la fortuna de llamar amigos.

DEDICATORIA

A toda mi familia, porque cada uno de ustedes, a su manera, ha sido parte de este logro.

De manera especial:

A mi hermano mayor y padre, Stevens Jara. No existen palabras suficientes para agradecer todo lo que has hecho por mí, sé que nunca podré pagarte lo que me has dado, pero espero honrarte con mi esfuerzo y logros.

A mi hermano menor, Dereck Jara, mi compañero de vida, mi mejor amigo. Gracias por estar en cada momento, por escucharme, por no soltarme cuando más lo necesité y por acompañarme incluso en mis dudas. Has sido parte de cada paso de este camino, y sin ti, nada de esto habría sido igual.

A mi madre, Concepción Arguello, por todo su amor y por todo aquello que ha hecho por mí, incluso en silencio.

Índice

Introducción	6
Capítulo 1. Marco teórico-conceptual.....	8
1.1 Democracia participativa y deliberativa.....	11
1.1.1 Democracia participativa	15
1.1.2 Democracia deliberativa	16
1.2 Transparencia.....	22
1.2.1 Derecho a la información y derecho de acceso a la información ...	27
1.3 Rendición de cuentas.....	28
1.4 Datos abiertos	32
1.5 Gobierno electrónico.....	34
1.6 Gobierno Abierto	36
Capítulo 2. Marco histórico.....	43
2.1 México antes de la llegada del Gobierno Abierto	43
2.1.1 El camino hacia la Transparencia en México	44
2.1.2 Participación ciudadana	48
2.1.3 Rendición de cuentas	49
2.2 La llegada del Gobierno Abierto a México, 2011.....	56
Capítulo 3. Descripción del objeto de estudio.....	57
3.1 Prueba piloto con Felipe Calderón	57
3.1.1 Implementación y evaluación	62
3.2 Continuidad con Enrique Peña Nieto.....	66
3.2.1 Segundo Plan de Acción 2013- 2015	68
3.2.2 Implementación y evaluación	72
3.2.3 Agenda 2030.....	75
3.2.3 Cumbre Global 2015.....	76
3.2.4 Tercer Plan de Acción 2016- 2018.....	77
3.2.5 Pegasus.....	83
3.2.6 Implementación y evaluación	86

3.3 El voto de confianza a Andrés Manuel López Obrador	90
3.3.1 Cuarto Plan de Acción 2019-2022	91
3.3.2 Implementación y evaluación	96
3.3.3 V y VI Cumbre Global de Gobierno Abierto	100
Capítulo 4. Análisis	103
4.1 Modelo de Gobierno Abierto 2011-2022	105
4.1.1 Primer Plan de Acción (Plan Ampliado).....	105
4.1.2 Segundo Plan de Acción.....	114
4.1.3 Tercer Plan de Acción	117
4.1.4 Cuarto Plan de Acción	121
4.2 ¿Qué paso después del último Plan de Acción?	123
4.2.1 Transparencia.....	129
4.2.2 Participación ciudadana	140
4.2.3 Rendición de cuentas	148
Conclusión.....	153
Bibliografía	157
Anexos	165

Introducción

En las últimas décadas, el concepto de Gobierno Abierto había adquirido una relevancia creciente en el ámbito internacional, posicionándose como un modelo orientado a transformar la relación entre el Estado y la ciudadanía a partir de los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. En este contexto, México se incorporó en 2011 a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), comprometiéndose a implementar una serie de Planes de Acción con el objetivo de fomentar un Gobierno Abierto.

No obstante, más allá del discurso institucional que había acompañado esta agenda, surge una interrogante central: ¿el modelo de Gobierno Abierto en México se tradujo en una práctica efectiva de colaboración entre el Estado y la sociedad, o se limitó a constituir un instrumento discursivo de legitimación? Esta pregunta orienta el presente estudio, el cual tiene como objetivo analizar el modelo de Gobierno Abierto en México a partir de la tensión entre su dimensión discursiva y su implementación real.

La hipótesis que guía este trabajo plantea que el Gobierno Abierto en México ha operado hasta la actualidad, en gran medida, como un instrumento discursivo de legitimación institucional más que como un modelo funcional consolidado, en tanto que sus componentes (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana) no necesariamente se han traducido en mejoras sustantivas en la eficiencia, eficacia o legitimidad gubernamental. Sin embargo, a lo largo de la investigación se reconoce la complejidad del caso mexicano, caracterizado por avances parciales, implementaciones desiguales y, en años recientes, por una reconfiguración institucional que pone en entredicho la continuidad del modelo.

El análisis no se limita a la revisión formal de los compromisos establecidos en los Planes de Acción, sino que incorpora el contexto político en el que estos fueron implementados. En este sentido, se exponen acontecimientos relevantes que evidencian tensiones entre el discurso de apertura y la realidad institucional del país, tales como el caso de vigilancia con Pegasus, la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, así como recientes reformas estructurales que han modificado el entramado institucional de la transparencia, incluida la desaparición del Instituto

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

La estructura del trabajo se organiza en cuatro capítulos: el primero desarrolla el marco teórico, abordando los componentes de Gobierno Abierto; el segundo presenta el marco histórico el cual contextualiza la situación en México antes de la adopción del modelo; el tercero describe el objeto de estudio, detallando la evolución de los Planes de Acción y sus características principales desde el momento en que se adopta el modelo en México hasta el momento donde se suspende; finalmente, el cuarto capítulo ofrece el análisis, en el que se contrastan los elementos discursivos y prácticos del modelo, evidenciando el desarrollo de sus principios en el contexto político reciente, en términos metodológicos, la investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, combinando el análisis documental con información empírica. Por un lado, se revisaron fuentes oficiales, informes institucionales, evaluaciones independientes y literatura académica relacionada con los Planes de Acción de Gobierno Abierto en México. Asimismo, se consideraron insumos audiovisuales, como foros especializados; por otro lado, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores vinculados con el objeto de estudio, con el fin de recuperar perspectivas directas sobre la implementación del modelo. A partir de estos elementos, se construye una comparación entre el discurso institucional y su aplicación práctica, con el objetivo de identificar alcances, limitaciones y contradicciones en el desarrollo del Gobierno Abierto en México.

En conjunto, esta investigación busca ofrecer una mirada crítica sobre el caso mexicano, reconociendo que el Gobierno Abierto no puede ser entendido en términos absolutos como un éxito o un fracaso, sino como un proceso complejo, marcado por avances limitados, contradicciones internas y, en el escenario actual, por señales de debilitamiento que abren nuevas interrogantes sobre su viabilidad futura.

Capítulo 1. Marco teórico-conceptual

El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente.

Lord Acton

Todos los países aspiran a tener un gobierno eficaz y legítimo, capaz de satisfacer las demandas de todos y cada uno de sus ciudadanos de manera adecuada. Sin embargo, gobernar no es una tarea sencilla, la complejidad de los problemas sociales exige gobernantes con experiencia en múltiples ámbitos y un conocimiento elevado, así como una genuina voluntad de actuar por el bien común.

Esto es a lo que aspiraba Platón (siglo V a. C), gobernantes expertos que mantuvieran los asuntos públicos bajo control sin depender de la opinión pública. Platón, creía que el conocimiento debía de estar reservado para los reyes, gobernantes y aristócratas; en su obra “La República” sostiene que el conocimiento debía ser privado, pertenecer sólo a una minoría, ser accesible solo para una clase con el llamado a gobernar, y que estos gobernantes debían ser intelectualmente superiores a la ciudadanía, por lo cual el uso del poder de conocimiento de los *arcana imperii* (secretos del imperio) debía ser ejercido sólo por la aristocracia intelectual. En su teoría del “Rey-Filósofo”, Platón, concebía un gobierno de sabios en el que la democracia no tenía espacio en el sistema, pues, los gobernantes serían capaces de tomar decisiones acertadas por sí mismos. Claramente Platón no creía en la democracia, y su postura se explica por su experiencia en la Atenas democrática, donde llevaron a juicio y ejecución a Sócrates, su maestro; ahí Platón, fue testigo de cómo la democracia daba voz a la masa, fácilmente influenciable (no por sabios precisamente), por lo cual la llamo “teatrocracia”, donde la habilidad para la actuación y el espectáculo se vuelve más importante que la razón, donde el futuro de una sociedad depende de la aprobación de una masa inexperta (Platón, citado en Rodríguez, 2015: 11).

La idea central de Platón, y que sostiene toda su teoría, era que las personas que conforman al gobierno, no deben tener intereses personales, pues, su único interés en conjunto debía ser el bien de la ciudadanía, ya que el gobierno al que él aspiraba

era uno de gobernantes con un intelecto superior, los cuales tenían que gobernar aunque no quisieran, pues, no serían motivados por intereses personales ni por el afán del poder político, su formación filosófica les permitiría dominar la razón por encima de todo, lo que los haría incorruptibles ante el poder y, por lo tanto, nada podría hacerlos no cumplir o alejarse de su misión de gobernar con buena voluntad, racionalidad y sabiduría en virtud del pueblo.

El gobierno que Platón describe resulta ser utópico, ya que a lo largo de la historia hemos sido testigos de como a las personas a las que les entregamos poder político sí tienen intereses personales que los alejan completamente de su tarea y los hacen caer en corrupción o simplemente ineficiencia. Esta problemática se discute tiempo después en el ensayo 51 de Hamilton, Madison y Jay en “El Federalista” en 1788, quienes advierten que el principal problema de cualquier sistema político no es solo elegir a los mejores gobernantes, sino evitar que quienes ejercen el poder abusen de él (1788: 201). Por lo cual esta teoría nos lleva necesariamente a considerar otra cuestión de suma importancia y complejidad (además de la necesidad de la transparencia y participación ciudadana en los asuntos del gobierno), la rendición de cuentas. En este volumen plantean una solución sencilla pero sumamente inteligente: “la ambición debe hacerse para contrarrestar la ambición” (Hamilton, Madison & Jay, 1788: 202), haciendo referencia a la naturaleza humana, que, si bien es un problema, puede utilizarse como arma, es decir, la ambición del hombre será frenada por la ambición de otro hombre, aludiendo así a la fragmentación del poder mediante pesos y contrapesos (división de poderes y controles institucionales diseñados) para impedir la corrupción y el uso arbitrario de la autoridad.

Este es un debate ya muy viejo, el cual vuelve a surgir con diferente enfoque en el pensamiento administrativo con la teoría de la agencia de Jensen y Meckling (1976), la cual nos plantea la misma discusión tanto en organizaciones privadas como en públicas, es decir, tenemos que ser totalmente realistas y aceptar que los empleados en organizaciones privadas y los funcionarios en organizaciones públicas tienen intereses privados que muchas veces los apartan de su misión, tal y como Chester Barnard lo propone desde el siglo XX, sosteniendo que los empleados tienen dos motivaciones: la personal y la colectiva (Barnard citado en

Vergara, 2005: 16). Esta aportación crítica y realista nos muestra la verdad, pues, es imposible alcanzar un gobierno perfecto (justo y eficaz) confiando ciegamente en el “conocimiento” y “buena voluntad” de unos pocos.

En conjunto, las teorías anteriores, exponen el panorama histórico que ha provoca la aceptación del modelo a tratar en este estudio.

La evidencia histórica indica que la concentración del poder sin mecanismos de control propicia corrupción, ineficiencia y decisiones alejadas del interés público. Por ello, la teoría política contemporánea, con el paso del tiempo ha desarrollado diferentes modelos, el más reciente es el modelo de Gobierno Abierto, el cual aborda por completo todas estas preocupaciones.

A continuación, en este primer capítulo, se profundizará en cada uno de los componentes que le han ido dando forma con el paso del tiempo a este joven modelo.

1.1 Democracia participativa y deliberativa

La democracia representativa desde hace un largo tiempo ya, ha venido atravesando por problemas de legitimidad y eficacia que ha puesto en cuestión los fundamentos del modelo representativo. Este deterioro nos muestra la necesidad de replantear el modelo frente a ciertas cuestiones actuales como el crecimiento de las demandas sociales, las cuales no se satisfacen con un simple acto electoral.

Ahora bien, no debemos menospreciar la democracia representativa, pues, recordemos que esta fue la adaptación de la democracia directa, la cual por el contexto ya no era fácil de aplicar, y como cualquier otro modelo, el modelo democrático no es ni debe ser estático, debe avanzar y adaptarse siempre a las nuevas necesidades y exigencias de la sociedad, ejemplo de ello es que el gobierno representativo (nacido entre los siglos XVIII y XIX) no era completamente incluyente, pues, no existía el sufragio universal, y aunque la soberanía sí descansaba en la voluntad de algunos ciudadanos, los cuáles elegían a sus representantes mediante elecciones periódicas, no se estaba cumpliendo con uno y el más importante de sus principios en la actualidad, la igualdad. Hoy en día eso cambió, pues, hubieron grandes luchas en busca de este principio, donde la ciudadanía exigió la inclusión

de todos y cada uno de los ciudadanos con capacidad de raciocinio. Para John Stuart Mill, aun cuando en su tiempo no existía una participación universal, la idea de que todas las personas debían tener voz en los asuntos públicos constituía el núcleo moral del sistema representativo. Aquí se encuentra un reclamo genuinamente democrático: el reconocimiento de que cada individuo, sin importar su condición, debía hacer valer el ejercicio de la soberanía.

Ahora, para comprender la democracia participativa y deliberativa (las cuales son el eje central del apartado), es necesario como primera instancia profundizar en un concepto básico, democracia.

La palabra proviene del griego demos y kratos “poder del pueblo”, la cual ha sido entendida de múltiples formas a lo largo de la historia, pues, tan solo en la Grecia antigua, también la nombraron isonomía, que significa igualdad de ley o igualdad ante la ley. Esto es una definición muy simple, que nos deja con dudas, es cierto que la idea de democracia debe hacerse comprensible, en la medida de lo posible, utilizando el simplismo, no obstante, un exceso de simplificación también puede resultar fatal, pues, “los problemas sólo pueden resolverse cuando se reconocen y se comprenden”, el simplismo, en cambio, los cancela y, con ello, los agrava. Por lo cual el célebre teórico Giovanni Sartori advierte que reducirla a su sentido literal es insuficiente, y al momento de utilizar el concepto en discursos extensos es necesario cuidarse de diversas trampas conceptuales, como olvidar su complejidad institucional, o sostener que sólo importa lo que existe en la práctica descartando los ideales normativos, o exigir un ideal democrático inalcanzable y negar la validez a las democracias reales (Sartori, 1993: 10).

Sartori, desarrolla la democracia con la teoría de “lo que es y lo que debería ser”, utilizando dos definiciones, por un lado, la prescriptiva, la cual establece normas sobre cómo debería ser o utilizarse algo, dictando lo correcto e incorrecto. Esta democracia es irreal, representa solo un ideal, pero tiene una gran importancia ya que sin ella la democracia “no es tal”, es decir, no tendríamos referencia que nos guíe.

Por otro lado, la descriptiva, la cual explica cómo funciona algo en la realidad, observando hechos y uso actual sin juzgarlos (Sartori, 1993: 4).

Sartori nos advierte del gran error que la mayoría comete al comparar el ser con el deber ser, es decir, el error de hacer una comparación cruzada, por ejemplo, comparar los ideales (no realizados) del comunismo con los hechos de las democracias liberales (Sartori, 1993: 4). Siguiendo con esta línea, Robert A. Dahl (1998), también aborda esta teoría de “lo que es y lo que debería ser” proponiendo cinco criterios esenciales que, según él, definen cómo debería ser un verdadero sistema democrático:

1. Con participación efectiva,
2. Con igualdad de voto,
3. Con comprensión ilustrada,
4. Con control de la agenda y
5. Con inclusión de los adultos (Dahl citado en Aguilar, 2015: 26).

Estos principios son fundamentales para entender que el ideal democrático es mucho más complejo de lo que concebimos, pues, requiere de ciudadanos informados, participativos y con capacidad real de incidir en la agenda pública.

No obstante, recordemos que esto solo es un ideal, pues, el mismo Dahl sostiene que ningún país ha llegado a ser democrático, lo más que se han acercado los países es a tener una poliarquía. Por ello, en “La Poliarquía” (1971) propone este concepto para describir a las democracias reales, las cuales son sistemas que no alcanzan el ideal democrático, pero sí han logrado institucionalizar un conjunto de garantías políticas, tales como:

1. Funcionarios electos por voto popular,
2. Sufragio inclusivo,
3. Derecho a ocupar cargos públicos,
4. Elecciones libres, limpias, competitivas y periódicas,
5. Libertad de expresión,
6. Libertad de asociación,
7. Variedad de fuentes de información.

En este sentido, hablando de la democracia real, Joseph Schumpeter, sostiene que en realidad la democracia verdadera se limita al método de elegir a los gobernantes. En esta visión, la transparencia resulta irrelevante, pues, el ciudadano promedio,

según Schumpeter, participa con escaso conocimiento y guiado por impulsos irracionales. Una democracia concebida de este modo, sin información, es más bien “ceguera participativa” y es precisamente su mayor defecto: sin información pública, el acto de votar se convierte en un gesto vacío, más formal que significativo (Schumpeter citado en Aguilar, 2015: 26). Aquí debemos resaltar que hablar de “escaso conocimiento” no siempre se traduce en menos transparencia por parte del Estado, sino también en una búsqueda nula por parte de la ciudadanía, pues, recordemos que ambas partes (Estado y sociedad) cuentan con una obligación colectiva en temas democráticos.

Ahora bien, según la literatura clásica, existen dos modelos tradicionales de democracia: la primera en la historia fue la democracia directa, en donde el pueblo tomaba decisiones sin intermediarios, su ejemplo más conocido son las asambleas de la Grecia antigua (Rousseau, 1762); tiempo después fue sustituida por la democracia representativa, en la cual el pueblo delega el poder en representantes elegidos, esta es la forma predominante en los Estados modernos (teorizada por autores como Schumpeter, Madison y Tocqueville).

Con el paso del tiempo, nacieron dos nuevos ideales, la democracia participativa que surge en los años sesenta y setenta como respuesta a las limitaciones del modelo representativo, impulsada por los movimientos sociales con un enfoque en la búsqueda de ampliar los canales de participación más allá del voto; y la democracia deliberativa, la cual centra su legitimidad en la deliberación pública y racional entre ciudadanos libres e iguales, inspirada en el pensamiento de Habermas, John Rawls y John Dryzek.

Esto muestra una evolución progresiva en la concepción del papel ciudadano dentro de la toma de decisiones debido al cambio de contexto. En el inicio se habla de democracia directa, pero como Mill (1861) decía, ese ideal era alcanzable sólo en comunidades pequeñas; la expansión de las sociedades modernas complicó el ejercicio directo del poder ciudadano, consolidando la democracia representativa como un mecanismo práctico, pero imperfecto. Este segundo modelo, el representativo, fue la solución para ese entonces, pero los avances teóricos sobre la evolución del pensamiento democrático han demostrado que la representación,

por sí sola, no basta para sostener la legitimidad y eficiencia de las decisiones públicas. Es ahí donde la democracia participativa y deliberativa toman protagonismo. Mientras la democracia participativa enfatiza la ampliación de los canales de intervención ciudadana en los asuntos colectivos, la deliberativa se centra en la calidad del proceso mediante el cual se construyen las decisiones, buscando que estas sean el resultado de un diálogo informado, razonado y plural.

Estos últimos modelos que se mencionan de democracia serán explorados a continuación para una mejor comprensión.

1.1.1 Democracia participativa

Como se mencionó anteriormente, el ideal de la democracia participativa surge como una respuesta crítica a los límites de la democracia representativa. Mientras la democracia representativa se basa en la delegación del poder mediante el voto, la democracia participativa busca reintegrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, fortaleciendo la implicación directa de las personas en los asuntos públicos.

Su raíz filosófica se encuentra en Jean-Jacques Rousseau, quien en “El contrato social” sostenía que la verdadera soberanía reside en el pueblo y no puede ser representada. Para Rousseau, la libertad política consiste en obedecer sólo las leyes que uno mismo ha contribuido a crear, por lo que la participación directa del ciudadano en la deliberación y decisión es indispensable (Rousseau, 1762). Aunque su modelo de democracia directa era difícil de aplicar en sociedades grandes y complejas, su ideal de participación activa inspiró las teorías modernas de democracia participativa.

Siguiendo esta línea, John Stuart Mill considera que la participación política no sólo es un derecho, sino una forma de educación moral y cívica. En “Consideraciones sobre el gobierno representativo” (1861), Mill afirmaba que el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos desarrolla en el individuo las facultades activas, el juicio, el autocontrol y la consideración hacia los demás. La participación, por tanto, no se reduce a elegir gobernantes, sino que constituye una

experiencia formativa que fortalece la responsabilidad y la virtud cívica (Crittenden y Levine, 2007, traducción de Internet).

Por su parte, Tocqueville en “La democracia en América” (1835), observó que el autogobierno local y la asociación voluntaria son los pilares de una ciudadanía activa. Tocqueville advertía que el peligro de la democracia moderna radica en el despotismo suave que surge cuando los ciudadanos se desentienden de lo público. La participación, en su visión, es la única garantía contra la apatía y la concentración excesiva del poder estatal (Tocqueville citado en Ovaes, 2020), pues, la democracia participativa no es simplemente un mecanismo político, sino una forma de vida pública compartida. Su concepto de “democracia fuerte” exige ciudadanos activos que no sólo expresen preferencias, sino que cooperen y decidan colectivamente sobre los asuntos comunes.

En síntesis, la democracia participativa reivindica el papel protagónico del ciudadano en el ejercicio del poder. No niega la necesidad de la representación, pero la complementa con mecanismos que amplían la voz pública: consultas, cabildos, presupuestos participativos, plebiscitos, referéndums, y, sobre todo, la deliberación. Se trata de un modelo que entiende la democracia no como un evento electoral, sino como un proceso permanente de comunicación, responsabilidad y cooperación entre iguales.

1.1.2 Democracia deliberativa

La democracia deliberativa surge como una evolución conceptual de la democracia participativa, pero con un énfasis distinto: la legitimidad del poder político no deriva sólo de la participación, sino de la calidad racional y ética de la deliberación pública. En otras palabras, para este ideal no basta con que los ciudadanos participen, sino que deben hacerlo mediante procesos argumentativos en los cuales las decisiones se fundamenten en razones públicas, no en intereses particulares ni en la mera agregación de preferencias.

El origen teórico de la democracia deliberativa se encuentra en el pensamiento de Habermas, pues, él plantea que el poder democrático se legitima cuando las normas son el resultado de una comunicación libre, racional y simétrica entre los ciudadanos. Habermas sostiene que la deliberación pública debe orientarse por el

ideal del mejor argumento, donde todos los participantes tengan las mismas oportunidades de expresar sus razones, cuestionar las de los demás y modificar sus propias posiciones. Así, la deliberación se convierte en el corazón normativo de la democracia, un espacio de entendimiento racional que sustituye la imposición por la persuasión (Vergara, 2005: 80).

Rawls, desarrolló el concepto de razón pública, que complementa la visión habermasiana. Para él, en sociedades pluralistas las personas sostienen distintas concepciones del bien, pero pueden coincidir en principios de justicia si deliberan con base en la razón pública, es decir, en argumentos accesibles y aceptables para todos los ciudadanos razonables. La democracia deliberativa, en este sentido, promueve la búsqueda de consensos racionales que respeten la diversidad sin renunciar a la justicia y la equidad. La deliberación no sólo produce decisiones más justas, sino que transforma las preferencias individuales al fomentar el reconocimiento mutuo, la empatía y el compromiso con el bien común. En otras palabras, la deliberación democrática no suma intereses; los reconfigura mediante el diálogo racional (Rawls citado en Faber, 1998: 70).

Por su parte, John Dryzek amplió el enfoque deliberativo hacia una dimensión más inclusiva y pluralista, pues, sostiene que la deliberación no debe limitarse a los espacios institucionales formales, como los parlamentos, sino que debe extenderse a los foros públicos, medios de comunicación, organizaciones civiles y movimientos sociales, donde los ciudadanos discuten y construyen sentido colectivo (Dryzek citado en Álvarez, 2014 :16). Esta visión incorpora la idea de una esfera pública deliberativa, esencial para que las democracias contemporáneas respondan a la complejidad de las sociedades globalizadas.

De igual manera, no podemos hablar de deliberación sin pasar desapercibido el papel que desempeña la transparencia en el tema. Durante la mayor parte de su existencia real, las democracias occidentales pudieron vivir sin el acceso a la información y la transparencia gubernamental. Sin embargo, en las últimas décadas, ambos conceptos se han entrelazado hasta volverse inseparables. Como señala Aguilar, “en los últimos treinta años, democracia y transparencia han desarrollado una relación cada vez más poderosa, más armónica, hasta volverse

una ecuación característica de la modernidad y la globalización, pues, en el primer lustro del siglo XXI casi no queda país democrático que no tenga o que no discuta la pertinencia de poseer una ley de transparencia” (Aguilar, 2015: 5).

Este vínculo no surgió de manera espontánea, sino como resultado de la crisis de legitimidad de los gobiernos y la desconfianza ciudadana frente a las instituciones públicas. La transparencia emergió, así como un principio democrático esencial para reconstruir la confianza, al permitir el control del poder político y garantizar que las decisiones públicas sean visibles, justificables y evaluables por la sociedad.

Los usos democráticos de la transparencia se traducen en cinco funciones fundamentales:

1. Evaluación de los gobiernos, permitiendo medir la eficacia y el cumplimiento de sus compromisos;
2. Rendición de cuentas, que exige a los gobernantes justificar sus actos y decisiones;
3. Control del poder político, mediante el escrutinio ciudadano y mediático;
4. Fortalecimiento de la autoridad pública, al legitimar las decisiones a través de la apertura; y
5. Detección y corrección de errores, haciendo del conocimiento público una herramienta para el aprendizaje institucional (Aguilar, 2015: 29-33).

Estas funciones no sólo amplían el campo de acción de la ciudadanía, sino que transforman la propia naturaleza del gobierno democrático. Una democracia sin transparencia puede sobrevivir formalmente, pero carecerá de sustancia, no podrá rendir cuentas, ni fomentar la confianza, ni sostener su legitimidad, por lo tanto, es más que claro, que una democracia deliberativa sin transparencia, no es nada, no existe.

Con el desarrollo anterior, se observa que ambos modelos se complementan perfectamente, pero más allá de ello, se necesitan, pues, la participación sin deliberación puede caer en el riesgo de la simple agregación de opiniones o la imposición de mayorías, mientras que la deliberación sin participación real corre el peligro de convertirse en un ejercicio elitista, limitado a círculos académicos o

institucionales. Por ello, la articulación de ambas dimensiones constituye un ideal democrático más completo, la participación amplía la base social del poder y la deliberación eleva su calidad moral y racional. Para Habermas, esto es una democracia genuina (Habermas citado en Rodríguez, 2015: 41).

Hasta este punto tenemos una idea más que clara y sólida de lo qué es el ideal democrático y los tipos que existen. Adicional a ello, es más que preciso agregar que no lo es.

Sartori dice que la democracia es lo contrario de la aristocracia (Sartori, 1993: 5), por otro lado, Norberto Bobbio, señala que la democracia es lo opuesto a la tecnocracia. Ambas afirmaciones son correctas, pues la democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo. Por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos (Bobbio citado en Rodríguez, 2015: 12), y la aristocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que pertenezcan a una clase privilegiada.

En este sentido, es importante reconocer que, aunque las decisiones sean tomadas por todos, o por la mayoría, ello no implica que siempre sean correctas en términos de eficiencia o eficacia en la democracia real. De aquí surge la siguiente pregunta: ¿el pueblo tiene siempre la razón?, la respuesta es no, pues, la democracia no atribuye verdad a las decisiones colectivas, sino legitimidad. Como señala Sartori, el pueblo puede equivocarse, pero en el ideal democrático existe el derecho a equivocarse, y las consecuencias de ese error recaen sobre quienes lo cometieron, lo cual forma parte del propio funcionamiento del sistema democrático (Sartori, 1993: 25). Aquí entra otra cuestión, las decisiones equivocadas tomadas por el pueblo pueden ser involuntarias, pero con buena fe, o por el otro lado, ser tomadas con conciencia, pero con base en el interés personal.

Esto nos hace reflexionar sobre el verdadero papel que juega la democracia en un país. Pues, Rawls citado en Faber (1998), en este mismo apartado, nos habla de moralidad y de razón pública, de decisiones accesibles y aceptables para todos los ciudadanos, lo cual no es igual a eficacia y eficiencia, claro, no se descarta que

la democracia si pueda cumplir con ello, sin embargo, no es un resultado directo de la democracia real, sino del ideal.

Para reforzar este argumento es necesario retomar la tradición clásica con Aristóteles (1279 a.C.), quien abordó la cuestión de los regímenes políticos y su calidad. Para él, los gobiernos pueden clasificarse según cuántos gobiernan y si lo hacen por el bien común o por intereses particulares. En este esquema las formas puras o correctas (aquellas que persiguen el bien común) son: la monarquía, la aristocracia y la república; sus desviaciones o formas corruptas (que buscan el beneficio de quienes ostentan el poder) son la tiranía, la oligarquía y la democracia. Esta última concebida como el gobierno de la mayoría (no de todos) en su propio interés más que en el del conjunto de la comunidad. Esta distinción destaca la atención entre un régimen que sirve al bien colectivo y uno dominado por intereses particulares (García, 2021).

Es decir, bajo esta lógica se ha demostrado que la democracia real algunas veces responde a los intereses personales de la mayoría, y no a intereses colectivos. Por ejemplo, pensemos en un escenario donde se somete a decisión democrática una reforma económicamente necesaria pero socialmente costosa, la ciudadanía va a elegir en función de su bienestar inmediato y no del interés colectivo a largo plazo. Esta es la otra cara de la moneda, pues, ya no hablamos del ideal democrático sino de la democracia en la práctica, en la cual la democracia no desemboca necesariamente en resultados deseables como combatir las dictaduras, sino por el contrario, da vida a otros problemas, orillando a los gobernantes a caer en el clientelismo y populismo, los cuales para nada traen a los países eficacia y eficiencia, e incluso hacen que el gobierno deje de percibirse como como legítimo.

Por suerte, esto no queda en simples especulaciones, pues, el cuadernillo número cuatro del INE “Democracia, transparencia y gobernabilidad en América Latina” nos proporciona algunos ejemplos que describen lo anterior:

1. Uruguay

En Uruguay, un intento de reforma neoliberal no logró concretarse, debido a que una gran parte del electorado dependía directamente del Estado, ya sea como empleados públicos o jubilados, al competir con eso, no hay manera de consensuar

las reformas necesarias. Esta situación dificultó la construcción de consensos en torno a reformas estructurales, lo que generó un fuerte inmovilismo político (Nohlen, 2020: 37).

2. Perú

En Perú, Mario Vargas Llosa perdió las elecciones de 1990 al proponer abiertamente un programa de corte neoliberal. Su oponente, Alberto Fujimori, quien no expresó con claridad esa orientación durante la campaña, resultó vencedor y posteriormente aplicó dichas políticas, incluso a costa del debilitamiento del régimen democrático. La democracia sólo pudo restablecerse más adelante gracias a la presión internacional (Nohlen, 2020: 37).

3. Venezuela y Argentina

En las elecciones de 1988 en Venezuela y en las de 1989 en Argentina, los candidatos triunfadores Carlos Andrés Pérez y Carlos Menem, respectivamente, no fueron elegidos por presentarse como defensores de políticas neoliberales. En Argentina, la victoria de Menem estuvo marcada principalmente por su identidad peronista; en Venezuela, el respaldo a Pérez se explicó por el recuerdo positivo de su gestión en la década de los setenta. Sin embargo, los resultados políticos fueron distintos: en Argentina, Menem logró estabilizar la economía tras un periodo de hiperinflación severa, lo que permitió que amplios sectores de la población aceptaran los costos sociales de las reformas económicas, explicando así sus posteriores victorias electorales. En cambio, en Venezuela, las políticas de ajuste aplicadas por Pérez generaron altos costos sociales sin cumplir las expectativas de la población, especialmente de las clases medias. Esto provocó una profunda desilusión que culminó con su salida del poder. Más adelante, 1993, Rafael Caldera ganó las elecciones con un discurso de corte populista (Nohlen, 2020: 37).

Con lo anterior, se demuestra empíricamente los obstáculos de la democracia en Latinoamérica, exigiendo un análisis muy cuidadoso de la política, pues, Nohlen nos recuerda que hablar de democracia es un tema sumamente complejo en el cual debemos analizar absolutamente todo el contexto en el cual se va a implementar el modelo, ya que debe existir un orden institucional, por lo cual es conveniente recordar que, en la República Federal de Alemania durante el periodo posterior a la

Segunda Guerra Mundial, la democracia como sistema institucional se estableció antes de que existiera una verdadera cultura democrática en la sociedad. Con el paso de los años y especialmente a partir de la consolidación económica, la confianza ciudadana en la democracia fue aumentando, hasta que las encuestas comenzaron a reflejar un perfil político similar al de otras democracias occidentales consolidadas. Este proceso, sin embargo, se dio bajo condiciones económicas y sociales altamente favorables, razón por la cual Alemania Federal ha sido calificada como una “democracia de buen tiempo” (Nohlen, 2020: 23).

En contraste, en Latinoamérica la construcción de una cultura democrática debe desarrollarse en un contexto mucho más adverso, a diferencia del caso alemán, la región enfrenta profundas dificultades económicas y sociales que representan desafíos de gran magnitud y que sólo pueden ser atendidos de manera efectiva en el mediano y largo plazo (Nohlen, 2020: 24).

En conclusión, de este primer apartado, el ideal democrático ha sido asociado normativamente con la idea de prosperidad, estabilidad y bienestar. Sin embargo, en términos empíricos, su principal virtud no es la eficacia gubernamental, sino la legitimidad política, es decir, la democracia nos mantiene calmados porque distribuye la responsabilidad. Este dilema revela que la democracia no debe entenderse como sinónimo de prosperidad, sino como un mecanismo de gestión del conflicto social que distribuye la responsabilidad de las decisiones. Su principal virtud no radica en garantizar resultados óptimos, sino en generar aceptación y estabilidad política, incluso cuando las decisiones adoptadas no son las más eficientes desde un punto de vista técnico.

Con lo anterior, cabe señalar que los regímenes eficientes no siempre tienen legitimidad y los regímenes legítimos no siempre tienen eficiencia.

1.2 Transparencia

A lo largo de las últimas décadas, la discusión sobre la transparencia ha experimentado una transformación profunda, el debate ya no se centra en determinar si los gobiernos deben ser transparentes (este principio en la actualidad es ampliamente aceptado), sino en analizar cómo lograr su implementación. La

cuestión central radica en los mecanismos institucionales, administrativos y culturales necesarios para convertir un principio normativo en una práctica regular dentro del Estado y en relaciones más abiertas entre gobierno y ciudadanía.

La transparencia no es solo un requisito procedimental, sino un principio normativo que fortalece la responsabilidad pública y evita el abuso de poder, debe entenderse como un ideal en evolución, cuya realización supone una conquista social sostenida, dependiente de voluntad política, instituciones sólidas y una cultura cívica comprometida con el escrutinio público.

La transparencia se puede definir como un concepto amplio y multidimensional que opera como un dispositivo institucional para reducir los costos de información y mejorar la circulación de datos gubernamentales mediante sistemas de clasificación, estandarización y difusión (Ugalde, 2016: 28).

Desde una perspectiva operativa, la transparencia implica mucho más que publicar información, pues, requiere asegurar que la ciudadanía tenga acceso suficiente, claro y oportuno a datos relevantes sobre el funcionamiento del gobierno. Esta apertura permite revisar, evaluar y eventualmente cuestionar plenamente los actos gubernamentales, habilitando mecanismos de control democrático.

En términos normativos, la transparencia fortalece la confianza pública, integridad, legitimidad gubernamental y fortalece la calidad democrática.

Históricamente, sus bases conceptuales se remontan al liberalismo que concibió al Estado como mandatario de la sociedad, rechazando los *arcana imperii* (secretos del Imperio), sin embargo, el republicanismo introdujo un elemento extra que es indispensable para la transparencia contemporánea: la publicidad como principio que obliga a que las decisiones públicas puedan ser conocidas y evaluadas por toda la ciudadanía. A diferencia del liberalismo, centrado en la obligación estatal, el republicanismo incluye la corresponsabilidad ciudadana en la vigilancia crítica de la información pública. Desde esta perspectiva, la transparencia dejó de ser solo un deber estatal y se convierte en una tarea compartida entre sociedad y gobierno.

La publicidad, entendida como el proceso mediante el cual las acciones gubernamentales ingresan a un espacio colectivo de evaluación, implica que las decisiones deben de exponerse de forma tal que el público pueda apropiarse de

ellas. La teoría republicana aclara que lo público no depende del número de asistentes o de la visibilidad mediática, sino de la calidad racional del debate que generan tales decisiones. Para darnos una idea de la importancia de la publicidad, Rodríguez cita dos breves discursos que lo ilustran; primero a Emmanuel Kant quién expresó esta idea con contundencia al afirmar que “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados” (Kant citado en Rodríguez, 2015: 35), pues, si una norma no resiste la prueba de la publicidad, concluye Kant, es porque no es justa; después cita a Woodrow Wilson quién profundizó en este tema al sostener que “publicidad es permitir que el pueblo conozca lo que está haciendo y juzgue tal como es” (Wilson citado en Rodríguez, 2015: 29), evidenciando que la publicidad no es solo exposición, sino un proceso de aprobación ciudadana que permite evaluar la conducta gubernamental.

En términos institucionales, la literatura distingue tres categorías fundamentales, las primeras dos Ferreiro las nombra como “transparencia activa y pasiva” (Ferreiro citado en Emmerich, 2004: 80), las cuales en la modernidad son conocidas como transparencia proactiva y reactiva, pero siguen siendo lo mismo:

La transparencia proactiva se refiere a la obligación del Estado de difundir información de manera proactiva sin necesidad de solicitud ciudadana. Incluye datos sobre presupuesto, gasto, contrataciones, nóminas, indicadores, informes de gestión y bases de datos.

Y la transparencia reactiva opera cuando la ciudadanía solicita información pública específica. Su principio rector es que todo documento en posesión de Estado es público, salvo excepciones legales vinculantes a seguridad nacional, datos privados o investigaciones en curso, entendiéndose que la transparencia también tiene sus límites, pero no en un mal sentido, pues, la existencia de estos límites no son un problema, más bien, estos límites son para bien, es decir, diversos marcos normativos establecen excepciones mediante la prueba de daño y la prueba de interés público, que permite evaluar si mantener la reserva está justificado. La

organización internacional Article 19¹ (1999) propone una prueba de tres etapas: finalidad legítima, daños sustanciales y ponderación del interés público. Sólo cuando se cumplen las tres condiciones puede justificarse la reserva (Ackerman & Sandoval, 2015: 24). Incluso así, las excepciones deben ser excepcionales, proporcionales, temporales y sujetas a revisión.

Por último, la tercera categoría es la transparencia opaca, la cual es la entrega de información para cumplir solo con la obligación, dejando de lado la calidad de ésta, es decir, por un lado, puede ser a veces escasa, como se evidenció en las primeras etapas de la transparencia, donde fue tomada con amplia resistencia por las burocracias, de tal manera que el ciudadano pedía la información que requería y se le entregaba lo que se consideraba adecuado, lo que más se acercaba a ello y solo en la cantidad necesaria, además de todo, se colocaba una gran responsabilidad sobre el ciudadano, ya que él tenía que saber:

1. Cuál era la información que se encontraba en resguardo del gobierno,
2. Bajo qué formato existía y
3. Hasta el nombre que recibía el documento deseado;

Suponiendo que el interesado resultara capaz de saber todo lo anterior, debía esperar un largo tiempo para obtener la información deseada (González, 2017: 17). Esto mostró rápidamente limitaciones de empoderamiento ciudadano, pues, de muy poco sirve tener información gubernamental que:

- No es fundamental para saber acerca de quién, por qué y cómo se toman decisiones, además, ¿cuáles son las consecuencias?
- No se vincula a procesos de rendición de cuentas;
- Es proporcionada de forma unidireccional sin catalizar un diálogo y una retroalimentación por parte del ciudadano al gobierno;
- Es proporcionada en un lenguaje complejo, sólo accesible para un grupo pequeño de expertos;
- No es proporcionada en el momento adecuado, y

¹ Article 19 es una organización no gubernamental internacional (ONG) creada en 1987 que trabaja en la defensa y compromiso de: la libertad de expresión, el derecho a la información, la transparencia, la protección de periodistas y defensores de derechos humanos.

- Es proporcionada en formatos de difícil acceso y utilización.

Según Gonzáles, esta primera transparencia gubernamental, sí, contaba como transparente, pero no servía de mucho, por no decir de nada, con tantas limitaciones (González, 2017: 18).

En la actualidad, esta transparencia opaca ahora también se ve reflejada en la existencia de información infinita, pero sin datos relevantes, información incluso contradictoria, o bien, indebidamente organizada para entorpecer la búsqueda. Esto es la transparencia mal entendida, pues, se convirtió en una coartada para la corrupción, ya que, al haber más información publicada, mejores portales electrónicos y propaganda oficial, los procedimientos que originan y reproducen los abusos de poder podrían permanecer intactos (Merino, 2018, p. 25).

Aunque la transparencia es un principio irrenunciable en el discurso democrático, su implementación enfrenta dificultades estructurales, como señala Majone “las burocracias no nacen transparentes” (Majone citado por Vergara, 2008: 5), pues, su lógica de funcionamiento se basa en la especialización técnica, la jerarquía y el control de la información como recurso de poder, en este tipo de organizaciones, el conocimiento se concentra en áreas específicas y tiende a ser utilizado para preservar autonomía, discrecionalidad y estabilidad interna, lo que genera incentivos naturales para la opacidad. La transparencia requiere tiempo, capacidades técnicas, recursos administrativos, rediseño organizacional y sobre todo un cambio cultural profundo dentro de las instituciones. No basta con buenas leyes, se necesitan transformaciones que modifiquen rutinas burocráticas y hábitos arraigados.

La transparencia, por tanto, no debe entenderse únicamente como un conjunto de normas, sino como una transformación cultural al interior de las organizaciones públicas, pues, de acuerdo con Powell y DiMaggio, toda institución posee una cultura organizacional que define percepciones, prioridades y comportamientos (Powell y DiMaggio citados por Vergara, 2008: 23). La transparencia solo se vuelve sostenible cuando es internalizada como un valor compartido y no como una imposición externa, Vergara (2008) señala que los cambios culturales son lentos, pero posibles mediante liderazgo, incentivos y persistencia directiva. Para evitar la

simulación (el cumplimiento formal sin cambio real) se requiere tres estrategias esenciales: liderazgo consistente y ejemplar, equidad en la aplicación de reglas y permanencia del tema en la agenda institucional.

A pesar de sus dificultades estructurales, la transparencia produce múltiples bienes democráticos irrenunciables, por ello, aunque implica un mayor esfuerzo, sigue siendo una condición indispensable para el fortalecimiento del Estado democrático y para la vitalidad de la vida pública, pues, la transparencia dejó de ser un ideal abstracto y se convirtió en un conjunto de prácticas institucionalizadas que permiten ver, evaluar y controlar el ejercicio del poder. La transparencia opera como un ideal democrático en permanente construcción, aunque es posible que las sociedades nunca alcancen plenamente los rasgos de una sociedad transparente, aquellas que orientan su acción política hacia este ideal han logrado construir relaciones públicas más sanas, reducir espacios de discrecionalidad y fortalecer los mecanismos de control ciudadano.

1.2.1 Derecho a la información y derecho de acceso a la información

La transparencia, como práctica institucional orientada a la apertura de la acción gubernamental, encuentra su sustento normativo en el derecho a la información y, de manera más específica, en el derecho de acceso a la información pública. Si bien estos conceptos suelen utilizarse indistintamente, desde una perspectiva jurídica y analítica resulta fundamental distinguirlos, ya que cumplen funciones distintas dentro del entramado democrático. Los tres conceptos suelen confundirse, sin embargo, no son lo mismo, la transparencia constituye una práctica institucional que implica mecanismos permanentes de apertura; el acceso a la información es una garantía jurídica que faculta a la ciudadanía a exigir documentos gubernamentales; y el derecho de acceso a la información no se limita a la visibilidad de actos administrativos, sino que reconoce el derecho a recibir información basada en criterios de razón, ciencia y dignidad humana (Ugalde, 2016: 47).

El derecho a la información constituye un derecho de carácter amplio, que abarca diversas vertientes como la libertad de expresión, el derecho de réplica, el secreto

profesional del periodista y el acceso a la información pública, entre otros aspectos. Esta amplitud ha dificultado históricamente su reglamentación y ejercicio efectivo por parte de la ciudadanía, por ello, Villanueva propone diferenciar entre el derecho de la información como rama del derecho público, el derecho a la información como objeto de estudio jurídico, y el derecho de acceso a la información pública como una vertiente específica y operativa del derecho a la información, siendo esta última la que guarda una relación más directa con la rendición de cuentas (Villanueva citado en Mundo, 2017: 74).

Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la información pública puede entenderse como el instrumento jurídico que hace exigible el principio de transparencia. A diferencia de la transparencia que opera de manera estructural y continua, el acceso a la información se activa a partir de una solicitud ciudadana concreta y se encuentra regulado por procedimientos, plazos, excepciones y mecanismos de revisión.

1.3 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es el mecanismo mediante el cual quienes ejercen poder público se encuentran obligados a informar, explicar y justificar sus decisiones ante la ciudadanía, así como a asumir las consecuencias de su conducta. En términos generales, se refiere al estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar y justificar algo (Ugalde, 2016: 17); en el ámbito político, implica que todo servidor público debe de dar cuenta de sus actos ante la ciudadanía, entendida como depositaria última de la soberanía democrática.

La exigencia de rendición de cuentas no es exclusiva de los regímenes democráticos contemporáneos, históricamente, pueden identificarse formas tempranas de rendición de cuentas incluso en contextos autoritarios, como lo que algunos autores denominan “rendición de cuentas del dictador”, característica de monarquías o regímenes absolutistas, donde el gobierno debía justificar su actuación ante instancias religiosas, nobiliarias o morales, pero no frente al pueblo. En estos casos, la rendición de cuentas carecía de un fundamento democrático y se encontraba limitada por relaciones jerárquicas del poder.

Con la consolidación del Estado moderno y del modelo republicano, la rendición de cuentas se institucionalizó principalmente a través de la división de poderes y los mecanismos de pesos y contrapesos. Este diseño dio lugar a lo que O'Donnell denomina rendición de cuentas horizontal, en la cual distintas instituciones del Estado (tribunales, contralorías, congresos) supervisan y controlan recíprocamente el ejercicio del poder. En este esquema no existe propiamente una relación principal-agente, sino un sistema de controles interinstitucionales propios del constitucionalismo republicano (Ugalde, 2016: 37).

Posteriormente, con la expansión del sufragio y el principio de soberanía popular, este modelo se amplió hacia la rendición de cuentas vertical. Para O'Donnell, esta modalidad se ejerce fundamentalmente a través de los procesos electorales, mediante los cuales la ciudadanía premia o castiga periódicamente a los gobernantes. La rendición de cuentas vertical introduce un componente claramente democrático al reafirmar que el poder emana del pueblo y no exclusivamente de sus representantes (Ugalde, 2016: 43).

En este proceso evolutivo, las democracias contemporáneas han enfrentado la necesidad de ampliar y profundizar la rendición de cuentas más allá de los momentos electorales. Desde una perspectiva deliberativa, Habermas aportó un giro relevante al enfatizar que la legitimidad democrática no se agota en la autorización electoral, sino que requiere procesos continuos de justificación pública, discusión racional y formación de la opinión en el espacio público. Así, la exigencia de rendición de cuentas se desplaza hacia una lógica permanente, en la que los gobernantes deben responder de manera constante ante una ciudadanía informada y activa.

La importancia de la rendición de cuentas radica en que permite limitar el abuso del poder y garantizar que los representantes actúen conforme al mandato ciudadano, no obstante, este proceso no es automático ni se reduce a la mera existencia de normas formales.

En muchos regímenes burocráticos persiste una visión restringida que identifica la corrupción únicamente como la violación explícita de reglas procedimentales, considerando corrupto solo a quien deja evidencia documental de su transgresión.

Bajo esta lógica, un servidor público puede desviar recursos sin ser sancionado si cumple con los protocolos formales, mientras que prácticas no corruptas pero que se apartan de rutinas administrativas son penalizadas. Este enfoque genera incentivos perversos: castiga el error burocrático y no el abuso de poder, preserva sistemas ineficientes y desalienta la innovación administrativa. Por ello, una rendición de cuentas orientada al Gobierno Abierto debe privilegiar el control sustantivo de los resultados y objetivos públicos, y no únicamente la obediencia formal a los procedimientos.

Por otro lado, Schedler (1999), propone entender la rendición de cuentas como una relación en la que un actor está obligado a informar sobre sus acciones, justificarlas y aplicar sanciones en caso de corrupción. Este enfoque tripartito (información, justificación y sanción) permite descomponer la rendición de cuentas en elementos analíticos concretos: transparencia y acceso a la información; responsabilidad respecto de las decisiones tomadas, y existencia de mecanismos formales y efectivos de sanción (Merino, 2018: 13). Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas se concibe como un proceso continuo que combina normas, instituciones, incentivos, información y capacidad social de vigilancia, superando la lógica discontinua propia de los ciclos electorales.

No obstante, el Modelo de Schedler muestra debilidades en estudios recientes. Mundo (2017) en su tesis doctoral ha expuesto con su investigación que, si bien el enfoque tripartito resulta útil para el análisis conceptual, en la práctica los tres pilares no operan con el mismo peso ni bajo los mismos supuestos institucionales. Sus hallazgos muestran que puede existir acceso a la información y procedimientos formales de justificación sin que ello se traduzca necesariamente en una rendición de cuentas efectiva, especialmente cuando los mecanismos de sanción son débiles, discrecionales o carecen de autonomía (Mundo, 2017: 192-211).

Esta crítica pone en evidencia que el modelo tiende a asumir una relación lineal entre información, justificación y castigo, cuando, en realidad, estos componentes pueden fragmentarse, superponerse o, incluso, neutralizarse entre sí, dependiendo del diseño institucional. Así, la rendición de cuentas no debe entenderse como una secuencia mecánica, sino como un entramado institucional complejo.

El vínculo entre delegación y rendición de cuentas ha sido ampliamente desarrollado por el neoinstitucionalismo a través del modelo principal-agente. Desde este enfoque, la ciudadanía actúa como principal que delega autoridad en agentes políticos para que gobiernen en su nombre, conservando facultades de supervisión, corrección y sanción. Esta relación permite comprender que la rendición de cuentas no es opcional, sino inherente al ejercicio del poder delegado.

En este marco, la rendición de cuentas presenta cinco características fundamentales: delegación, representación, responsabilidad mutua, posibilidad de sanción y existencia de un contrato (formal o informal) que establece derechos, deberes y consecuencias (Ugalde, 2016: 21). Estas características permiten distinguirla de conceptos afines como la mera transparencia o el control interno.

Finalmente, la rendición de cuentas contemporánea incorpora de manera central a la ciudadanía, cuando el control del poder se concentra exclusivamente en élites burocráticas, su costo se incrementa y su eficiencia disminuye, es como explican McCubbins y Schwartz, mediante la metáfora de las alarmas de incendio: los sistemas que permiten a la sociedad detectar irregularidades tempranas, resultan más eficientes que aquellos donde solo el Estado supervisa al Estado (McCubbins y Schwartz citados en Ugalde, 2016: 35), no obstante, para que la ciudadanía pueda cumplir este papel, se requieren condiciones de transparencia, acceso a la información y canales efectivos de participación.

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas se consolida como un proceso permanente, multidimensional y esencial para el Gobierno Abierto, en la medida en que transforma la información en control democrático, la participación en vigilancia efectiva y la transparencia en legitimidad institucional.

1.4 Datos abiertos

El movimiento de Datos Abiertos es uno de los desarrollos más relevantes en la relación entre información pública, tecnología y democracia. Aunque hoy suele asociarse con plataformas digitales y con políticas contemporáneas de Gobierno Abierto, su origen es anterior al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En efecto, los antecedentes del movimiento pueden ubicarse en la década de 1970 en Estados Unidos, cuando la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (NASA), en colaboración con la comunidad científica y tecnológica, impulsó el desarrollo de estándares técnicos para facilitar el acceso a grandes volúmenes de información científica. Estos datos, hasta entonces, se encontraban dispersos, sin procesar y bajo resguardo institucional. El objetivo de estos esfuerzos no era político ni democrático, sino estrictamente funcional: mejorar las condiciones para la investigación científica mediante datos estructurados y reutilizables (González, 2017: 13).

Con el tiempo, estos estándares comenzaron a ser identificados como Datos Abiertos, dando lugar a un movimiento que, en sus primeras etapas, se centró en información políticamente neutra y cuyo valor principal radicaba en su reutilización por terceros, independientemente de sus fines. En este sentido, el movimiento carecía de una vocación transformadora de la vida pública, ya que no estaba orientado a fortalecer la rendición de cuentas o el control democrático, sino a resolver problemas técnicos relacionados con el acceso y uso de la información (González, 2017: 14).

Fue hasta la expansión de Internet en la década de 1990 y la creación de portales gubernamentales cuando el movimiento adquirió una nueva configuración. En este contexto, se establecieron estándares internacionales para definir qué se entiende por Datos Abiertos, los cuales pueden describirse como información pública en formato digital, disponible en línea y susceptible de ser utilizada, reutilizada y redistribuida libremente, sin restricciones de acceso o uso. Asimismo, estos datos deben cumplir con características específicas, como ser públicos, gratuitos, no discriminatorios, de libre uso, presentarse en formatos abiertos, ser legibles por máquinas, integrales, oportunos y permanentes (Santaella, 2019: 46).

Para evaluar el nivel de apertura y calidad de estos datos, se desarrollaron herramientas conceptuales como el modelo de las “cinco estrellas” propuesto por Tim Berners-Lee. Este esquema permite analizar estrategias de Datos Abiertos que van más allá de la simple publicación de información, incorporando el concepto de Datos Vinculados y, en su nivel más avanzado, los Datos Abiertos Vinculados

(Linked Open Data), entendidos como datos enlazados publicados bajo licencias abiertas.

La escala establece distintos niveles de apertura: en un primer nivel, los datos se ponen a disposición en la web en cualquier formato; en el segundo, se presentan como datos estructurados; en el tercero, se publican en formatos no propietarios; en el cuarto, se utilizan identificadores únicos (URL) que permiten su referencia; y, finalmente, en el quinto nivel, los datos se vinculan con otros conjuntos, proporcionando mayor contexto y valor. A partir de esta clasificación, las iniciativas acumulan estrellas conforme incrementan su grado de accesibilidad, estructuración e interconexión, alcanzando el nivel más alto cuando los datos se integran con otros, facilitando la generación de nuevo conocimiento útil para la sociedad (CEPAL, 2014).

Este proceso de consolidación llevó a la institucionalización del movimiento dentro de las políticas públicas, particularmente a partir de la creación de portales como Data.gov en Estados Unidos (2009) y Data.gob.mx en México (2014). No obstante, es importante señalar que la existencia de estos portales no implica, por sí misma, la existencia de un Gobierno Abierto, ya que los Datos Abiertos constituyen únicamente un componente técnico que puede desarrollarse sin necesariamente incorporar mecanismos de participación o transparencia sustantiva.

En este sentido, si bien los Datos Abiertos contribuyen a transformar la relación entre ciudadanía y Estado, no deben confundirse con el concepto de Gobierno Abierto, pues, la mera publicación de información en formatos como CSV no garantiza democracia efectiva; lo relevante es el uso que se haga de estos datos, ya sea para exigir rendición de cuentas, mejorar servicios públicos o comprender fenómenos sociales.

Finalmente, es importante subrayar que el movimiento de Datos Abiertos no surge del Gobierno Abierto, ni en términos históricos ni conceptuales. Mientras que el Gobierno Abierto se consolida formalmente en 2011 con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), los Datos Abiertos cuentan con más de cuatro décadas de desarrollo previo, sin embargo, en la actualidad ambos enfoques se complementan: el Gobierno Abierto requiere de datos para fomentar una participación informada y

fortalecer la transparencia, mientras que los Datos Abiertos encuentran su justificación democrática dentro de este marco, evitando reducirse a una práctica meramente tecnocrática sin impacto social.

1.5 Gobierno electrónico

El Gobierno Electrónico consiste básicamente en el uso intensivo y sistemático de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sector público, con el objetivo de mejorar la eficiencia tanto en las transacciones internas (intergubernamentales) como en las externas, aquellas que vinculan al gobierno con los ciudadanos y la empresa privada. Esto incluye la prestación de servicios públicos, la realización de trámites y la interacción cotidiana, aprovechando en gran medida la infraestructura tecnológica desarrollada por el sector privado, aunque algunas aplicaciones respondan a necesidades propias del gobierno (González, 2017: 14).

Desde un punto de vista conceptual, el Gobierno Electrónico implica el uso intensivo de las TIC como infraestructura básica de la sociedad, donde la información fluye mediante redes digitales que reconfiguran las relaciones entre instituciones y ciudadanos. Este enfoque coincide con Castells (1996), quien sostiene que el Estado contemporáneo se redefine dentro de la era de la información, en la que las TIC no solo facilitan procesos, sino que transforman la lógica misma de organización y gestión pública. El Gobierno Electrónico tiene como objetivo generar una relación más dinámica y personalizada entre Estado y ciudadanía, se basa en la automatización de las respuestas administrativas frente a una sociedad cada vez más digitalizada, caracterizada por mayores exigencias de rapidez e inmediatez. A través de estas herramientas, la administración puede atender a un número amplio e indeterminado de personas, quienes pueden obtener soluciones y servicios sin necesidad de trasladarse físicamente (González, 2017: 15).

Las motivaciones del Gobierno Electrónico se encuentran en:

1. Eficiencia administrativa, debido a la necesidad de reducir tiempos, costos y complejidad burocrática.

2. Transparencia, porque la digitalización facilita la circulación de información y el control social.
3. Mejor servicio al ciudadano, al permitir trámites en línea accesibles 24/7.
4. Adaptación a la sociedad del conocimiento, en la que la información es un recurso central para el desarrollo económico y político (CEPAL, 2019).

Es importante reconocer que, desde su nacimiento, no fue para nada un movimiento democrático, sino una estrategia de modernización administrativa. Con el paso de los años, el Gobierno Electrónico evolucionó de simples portales informativos a sistemas complejos de interoperabilidad, gestión digital de Estado, servicios en línea, participación electrónica y analítica de datos (González, 2017: 15).

La confusión entre Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto es muy común, pero ambos conceptos responden a lógicas diferentes, pues, el Gobierno Electrónico es una herramienta tecnológica y administrativa orientada a la eficiencia y modernización (Gobierno Digital Michoacán, 2022); y el Gobierno Abierto, como se planteará a continuación, es un modelo de gobernanza basado en la transparencia, participación y colaboración.

Si bien no surgieron uno del otro, hoy son complementarios, el Gobierno Electrónico proporciona la infraestructura tecnológica que permite implementar políticas de Gobierno Abierto, por ejemplo, portales de datos abiertos, y el Gobierno Abierto aporta el enfoque democrático que evita que la digitalización solo sea decorativa.

1.6 Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto aparece inicialmente en la historia más como un término aislado que como un movimiento político estructurado, muy distinto al proceso de globalización que adquirió a partir de 2011. En la actualidad la CEPAL identifica este paradigma dentro de un contexto de agotamiento institucional y social que llevó al gobierno y a la ciudadanía a buscar nuevas formas de entablar un diálogo permanente con el fin de ver resueltas sus demandas (Macías, 2025: 7), sin embargo, sus primeros antecedentes se remontan a 1955 en Estados Unidos posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, a causa de que se ocultaba

información militar durante esta. Un período marcado por las luchas cívicas en favor de mayor transparencia y rendición de cuentas gubernamental (González, 2017: 15), por lo cual, en el Congreso de Estados Unidos se había creado el Subcomité Especial sobre Información Gubernamental, conocido como *Moss Committee*.

Fue Wallace Parks, asesor de dicho subcomité, quien utilizó por primera vez el concepto de *Open Government* (Gobierno Abierto) en 1957, al incluirlo en un artículo publicado de manera póstuma. No obstante, Parks no desarrolló una definición sistemática del término, sino que lo vinculó de forma general con la idea de *accountability* (rendición de cuentas). En este primer momento, el Gobierno Abierto se entendería principalmente como un mecanismo para combatir la secrecía gubernamental, reducir la opacidad burocrática y abrir la actuación del Estado al escrutinio ciudadano, así como para garantizar el derecho de la sociedad a estar informada sobre los asuntos públicos.

Durante las décadas posteriores, y sin ocupar un lugar central en el debate público, el concepto de Gobierno Abierto se asoció fundamentalmente con discusiones en torno al acceso a la información, la libertad informativa, la protección de datos personales y la reforma de las leyes sobre secretos oficiales. En este periodo, hablar de Gobierno Abierto significaba, sobre todo, insistir en la importancia de que, en una democracia funcional, los ciudadanos pudieran conocer las actividades gubernamentales y acceder a la información relevante para la opinión pública (Soria, 2021).

El término reapareció con fuerza después 52 años en 2009 (como respuesta a la crisis económica- financiera de 2008) ya como un modelo, pues, aunque años atrás se había mencionado el concepto, no tuvo relevancia ni desarrollo, sino hasta la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos, en donde, el 8 de diciembre de 2009, la Casa Blanca emitió el “Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto”, documento histórico que establece formalmente tres principios rectores: transparencia, participación y colaboración (González, 2017: 11).

A diferencia de la concepción tradicional del Gobierno Abierto, enfocada principalmente en el acceso a la información, la iniciativa impulsada durante la administración de Obama puso un cambio de fondo. Este enfoque planteó una

transformación en la relación entre el Estado y la sociedad, superando una dinámica basada en la confrontación para dar paso a esquemas de colaboración. Desde esta perspectiva, el ciudadano deja de ocupar un papel pasivo como simple receptor de información o demandante, y asume un rol activo al contribuir con datos, conocimiento y capacidades que pueden fortalecer el diseño y la implementación de las políticas públicas, pues, como menciona Wilson, “¿Quién impulsará una mejor administración pública libre de espíritu y eficiente en la práctica?, la soberanía popular” (Wilson citado en Soria, 2021).

A partir del Memorándum y de la expansión internacional del concepto, diversos gobiernos impulsaron la creación de la *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA), iniciativa presentada en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 12 de julio de 2011, promovida inicialmente por los presidentes de Estados Unidos y Brasil, Barack Obama y Dilma Rousseff, en donde México se sumó como uno de los ocho países fundadores, junto con Estados Unidos, Reino Unido, Filipinas, Brasil, Indonesia, Noruega y Sudáfrica (Soria, 2021).

En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, el Gobierno Abierto pasó a estructurarse en cuatro pilares, al tiempo que se redefinió el contenido de algunos de ellos: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnológica e innovación. Esta reformulación implicó cambios relevantes, pues, la colaboración dejó de aparecer como un pilar explícito, mientras que se incorporaron de manera expresa la rendición de cuentas y el uso de la tecnología e innovación como elementos centrales del enfoque. Al respecto, Soria retoma el análisis de Cruz-Rubio, quien señala que, de los cuatro principios identificados por la Alianza para el Gobierno Abierto, el de tecnología e innovación debe entenderse principalmente como un componente de carácter instrumental, es decir, no constituye un fin en sí mismo, sino un medio orientado a fortalecer los otros tres pilares (transparencia, participación y rendición de cuentas), funcionando más como un “cómo” que como un “qué”. Desde esta perspectiva, la tecnología y la innovación se integran como herramientas fundamentales dentro de las prácticas de Gobierno Abierto.

Asimismo, ambas concepciones de Gobierno Abierto (la promovida por la Alianza para el Gobierno Abierto y la impulsada previamente durante la administración de Obama) presuponen de manera implícita aquellos pilares que no aparecen de forma explícita en cada versión. Por ejemplo, aunque la rendición de cuentas no se menciona de manera directa en la propuesta inicial de Obama, puede entenderse como parte del principio de transparencia. De forma similar, Cruz-Rubio señala que, si bien la colaboración no figura expresamente como pilar en la visión de la OGP, esta se encuentra incorporada tanto en el principio de participación ciudadana como en el uso de la tecnología y la innovación (Soria, 2021).

Desde su fundación en 2011, el Gobierno Abierto fue adoptado por varios organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Soria, 2021); y por varios países, actualmente en 2026 son miembros 74 países y 150 jurisdicciones locales (Open Government Partnership, 2026). Cada país firmó la Declaración de Gobierno Abierto y se comprometió a elaborar un Plan Nacional de Acción de dos a cuatro años, en donde debe definir qué compromisos implementará para promoverlo. Estos Planes de Acción revelaron algo fundamental, pues, aunque existían principios comunes, la interpretación nacional del concepto variaba. A pesar de ello, la Alianza para el Gobierno Abierto proporciona orientación y plantillas para ayudar a planificar, estructurar y formalizar compromisos ambiciosos e inclusivos (Open Government Partnership, 2026).

En términos generales, la línea del tiempo del Gobierno Abierto se entiende de la siguiente manera:

Tabla 1. Línea del tiempo del concepto de Gobierno Abierto

Año		Principios
1957	Wallace Parks	Transparencia
2009	Barack Obama	Transparencia, participación y colaboración
2011	OGP inicio	Transparencia, participación, rendición de cuentas, y tecnología e innovación

2015	Cruz-Rubio	Transparencia, participación y rendición de cuentas
------	------------	---

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 1 se observa cómo la transparencia actualmente solo pasa a ser una pata de la mesa, pues, las políticas de transparencia tradicionales abrieron el derecho de acceso a la información, pero no lograron consolidar una auténtica interacción entre el gobierno y la sociedad, por lo cual, el Gobierno Abierto buscó superar estas limitaciones, pues, como la teoría Kantiana (2006) sostiene: una sociedad justa exige control de actos del gobierno y construcción de un espacio público de discusión racional como garantía de los intereses de la ciudadanía. Si la transparencia implicaba solo abrir las ventanas del gobierno a la sociedad para que esta pudiera tan solo observar las acciones de este, el Gobierno Abierto propone eso y más, pues, implica abrir además de las ventanas, las puertas del gobierno a la sociedad para acceder a los lugares en donde se toman, implementan y evalúan las políticas públicas (González, 2017: 16).

Con lo anterior queda claro que el Gobierno Abierto busca reforzar la democracia participativa y deliberativa. Una vez delimitado conceptualmente el Gobierno Abierto desde una perspectiva normativa, resulta pertinente mencionar cómo este modelo ha sido comprendido por la sociedad. Cruz-Rubio (citado por González, 2017), observó cómo el Gobierno Abierto es percibido, por un lado, como un nuevo modelo de relación gobierno-sociedad que configura un tipo de gobernanza, y por el otro lado, como una estrategia gubernamental para alcanzar fines públicos. González, agrega que el Gobierno Abierto es:

- Una cuestión de gestión, ya que aspira a mejorar la eficiencia, eficacia y capacidad de respuesta de la administración pública;
- Una cuestión de poder, ya que aspira a establecer modelos horizontales en el abordaje de asuntos públicos;
- Y una cuestión de gobernanza democrática porque aspira a realizar las dos tareas previas en arreglo a principios normativos como los de transparencia, rendición de cuentas y participación (González, 2017: 20).

Con lo anterior, se plantea el siguiente debate: ¿el Gobierno Abierto es un medio o un fin? La respuesta es ambos, pues, diversos autores señalan que el Gobierno Abierto opera simultáneamente en dos dimensiones:

1. En su dimensión normativa, cuando el Gobierno Abierto funciona como un fin, determina valores (transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación ciudadana) que pueden orientar la actuación pública y que buscan reorganizar al Estado conforme a estándares de apertura (González, 2017: 35). Bajo esta lógica, se desarrollan políticas públicas para el Gobierno Abierto, cuyo objetivo es construir condiciones institucionales propicias de apertura, nuevas normas, nuevas instituciones, nuevos canales de interacción gobierno-sociedad y prácticas que fortalezcan derechos como el acceso a la información o el control ciudadano.
2. Y en su dimensión administrativa, cuando el Gobierno Abierto actúa como medio, es decir, como un esquema de gestión orientado a generar soluciones colaborativas, eficaces y sostenibles a problemas públicos en sectores como salud, educación, seguridad o movilidad (González, 2017: 35). En esta lógica aparecen las políticas públicas abiertas, que no persiguen como fin último robustecer la institucionalidad del Gobierno Abierto, pero sí incorporan sus principios (colaboración, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana), para mejorar sus resultados.

Esto es sencillo de entender, pues, como explica Cruz-Rubio: si crean políticas públicas para fomentar el Gobierno Abierto, lo conciben como un fin institucional. Un ejemplo de ello en México es el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción, ambos orientados a robustecer la calidad institucional del Estado mexicano (Cruz-Rubio citado en González, 2017: 35).

En cambio, si hacen uso de las políticas públicas abiertas para resolver una problemática de diferente índole, las conciben como medio, ya que utilizan al Gobierno Abierto para fortalecer la efectividad de otras políticas sectoriales. Otro ejemplo en México, son las iniciativas como “Cruce seguro del laboratorio para la Ciudad” donde se convocó a ciudadanos, especialistas y autoridades para identificar riesgos en cruces viales y diseñar soluciones de seguridad mediante

procesos colaborativos; o también otro ejemplo es el rediseño del servicio de “Guarderías del IMSS” el cual incorporó la participación de usuarios, organizaciones y expertos para mejorar la calidad, supervisión y funcionamiento del servicio. Estos ejemplos muestran cómo el Gobierno Abierto opera como medio para mejorar políticas sectoriales mediante esquemas colaborativos gobierno-sociedad (González, 2017: 37-39). En este sentido, aunque los enfoques varían, el común denominador radica en el intento por transformar la gestión pública tradicional hacia una más abierta, participativa y basada en la colaboración social.

Es fundamental precisar que el Gobierno Abierto no debe entenderse como una "nueva" forma de democracia o de gobernanza, como se ha sugerido por gran parte de la literatura contemporánea, pues, el Gobierno Abierto es, en sí, democracia y gobernanza en su máximo esplendor.

En primer lugar, el Gobierno Abierto es democracia porque siguiendo la línea que hemos descrito, podemos ver cómo retoma los principios de la democracia participativa y deliberativa, pero fortaleciendo por fin su gran omisión histórica; la transparencia, pues, el Gobierno Abierto introduce la transparencia como eje protagónico que permite que esa participación sea informada y real. Es, por tanto, la democracia alcanzando su máximo esplendor al integrar la transparencia en el modelo, lo cual refuerza el ejercicio.

En segundo lugar, la esencia de este modelo es la gobernanza pura si entendemos la gobernanza como “el ejercicio de poder compartido” y la colaboración horizontal entre actores, la Alianza para el Gobierno Abierto es el ejemplo vivo de esta teoría, pues, la Alianza funciona como una red de colaboración donde los países no solo asumen compromisos, sino que intercambian experiencias, personificando la esencia de la gestión compartida.

Por lo tanto, implementar el Gobierno Abierto es un reto complejo porque no se trata de instalar una herramienta nueva, sino de hacer que la democracia y la gobernanza funcionen como siempre debieron hacerlo. El concepto es sencillo de entender, pero su implementación representa un gran reto.

Otro punto que es fundamental aclarar, y que conviene reiterar, es que el Gobierno Abierto no es sinónimo de Gobierno Electrónico ni de Datos Abiertos,

pues, estos últimos constituyen, en esencia, herramientas tecnológicas que pueden facilitar su implementación, pero no lo definen en sí mismo. Esta confusión es frecuente, particularmente porque el uso de plataformas digitales ha sido central en muchos de los esfuerzos de apertura gubernamental. Al respecto, Rafael Martínez aborda esta ambigüedad conceptual a partir de cuestionamientos clave, como el papel que juega el acceso a Internet en este modelo: ¿qué ocurre con aquellos ciudadanos que no cuentan con conectividad?, ¿quedan excluidos de los beneficios del Gobierno Abierto? Desde esta perspectiva, podría pensarse que, al depender de canales digitales, el modelo favorecería únicamente a ciertos sectores (particularmente en contextos latinoamericanos) generando exclusión estructural. Sin embargo, Martínez sostiene que incluso quienes no tienen acceso directo a Internet pueden beneficiarse indirectamente, pues, la información abierta, al ser reutilizada por ciertos actores, puede difundirse y socializarse, generando conocimiento que trasciende a un público más amplio. En este proceso, los ciudadanos que sí acceden a estos canales pueden fungir como intermediarios, ampliando el alcance de la información y sus beneficios.

No obstante, esto no implica que el Gobierno Abierto deba limitarse a un solo canal de comunicación, por el contrario, las instituciones públicas deben mantener un enfoque multicanal que garantice el acceso incluyente y evite cualquier forma de exclusión. En este sentido, el uso de herramientas digitales representa una vía relevante, pero no exclusiva, para fortalecer la relación entre gobierno y ciudadanía (Martínez, 2012: 27).

En consecuencia, es claro que el Gobierno Electrónico no equivale al Gobierno Abierto, pues, mientras el primero depende esencialmente del uso de Internet y tecnologías digitales, el segundo constituye un modelo más amplio que busca transformar la relación entre Estado y sociedad a partir de principios como la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Las herramientas digitales, si bien son clave para facilitar estos procesos, no agotan ni definen el alcance del paradigma de Gobierno Abierto.

Capítulo 2. Marco histórico

La historia es un diálogo interminable entre el pasado y el presente.

Edward H. Carr

2.1 México antes de la llegada del Gobierno Abierto

Antes del surgimiento del Gobierno Abierto como movimiento global, México ya había comenzado un largo proceso en la materia. Este proceso no fue lineal ni extensivo a todos los niveles de gobierno, pero permitió consolidar instituciones, reformas y prácticas que prepararon el terreno.

Durante décadas, en México la transparencia no era considerada un requisito para la vida democrática, como ya mencioné en el capítulo 1, era una ceguera participativa, pues, la ciudadanía votaba, pero no contaba con información suficiente para evaluar el desempeño gubernamental ni para exigir cuentas. Para exponer el terreno mexicano con claridad antes de 2011, dividiré los contextos en cada pilar del Gobierno Abierto.

2.1.1 El camino hacia la Transparencia en México

Históricamente, el Estado mexicano se caracterizó por una cultura política de opacidad, asociada al predominio de un régimen presidencialista en el cual la información gubernamental se concebía como un recurso estratégico del poder y no como un derecho de la ciudadanía. Durante gran parte del siglo XX, el acceso a la información pública no formó parte central de la agenda, sino que permaneció subordinado a una lógica de secrecía administrativa y control político. Fue hasta 1977, cuando se incorporó por primera vez la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, sin embargo, este reconocimiento tuvo inicialmente un carácter más declarativo que operativo, pues, no se establecieron mecanismos concretos para su ejercicio (López, 2015: 12).

En aquellos años, incluso la Suprema Corte de Justicia sostuvo una interpretación restrictiva del derecho a la información, al considerar que no se trataba de una garantía individual exigible por cualquier ciudadano. A partir de resoluciones

relacionadas con violaciones graves a derechos humanos, como el caso de Aguas Blancas², la Corte comenzó a reconocer que el derecho a la información implicaba una obligación de las autoridades de no proporcionar información manipulada, incompleta o falsa, y que debía ser entendido como un derecho fundamental. Para finales de la década de los 90s, el derecho de acceso a la información ya había sido reconocido formalmente; no obstante, persistía un problema central, la ausencia de procedimientos institucionales para ejercerlo (López, 2015: 13).

Este vacío comenzó a resolverse hasta el año 2002, en el sexenio panista, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la cual creó por primera vez los procedimientos y las instituciones necesarias para que cualquier persona pudiera solicitar información a las autoridades federales y obtener una respuesta en un plazo determinado. A partir de esta ley se creó formalmente el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y se impulsó la adopción de leyes equivalentes en las entidades federativas (López, 2015: 13).

Tiempo después, también se aprobó una modificación a esta misma ley en el Senado el 30 de marzo del 2005, que permitió que los fideicomisos fueran sujetos de escrutinio público, lo cual constituyó un avance progresivo. Esta reforma amplió el conjunto de actores obligados a transparentar información, incorporando a figuras que históricamente han operado bajo altos niveles de opacidad y discrecionalidad en el manejo de recursos públicos (Ackerman & Sandoval, 2015: 44).

Siguiendo la línea de la LFTAIPG, para 2007 todos los estados del país contaban ya con una legislación en la materia, sin embargo, este proceso se desarrolló de manera paulatina y desigual, ya que los criterios para ejercer el derecho variaban significativamente entre entidades federativas. En algunos estados se imponían restricciones indebidas, cómo exigir la ciudadanía local para presentar solicitudes o ampliar excesivamente los casos de reserva. Esta heterogeneidad generó una situación problemática, pues, se trataba del mismo derecho fundamental, pero con condiciones de ejercicio distintas según el territorio. Como respuesta, surgió la

² La Masacre de Aguas Blancas fue un crimen de Estado ocurrido el 28 de junio de 1995 cometido por la policía del estado mexicano de Guerrero en el vado de Aguas Blancas.

llamada iniciativa Chihuahua, que propuso establecer criterios mínimos nacionales en el artículo 6 constitucional (López, 2015: 13).

En 2007 se hizo una reforma constitucional, la cual incorporó un segundo párrafo al artículo 6, con los siguientes siete principios fundamentales que estandarizaron el derecho de acceso a la información en todo el país:

1. Toda información en posesión del Estado es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público. En este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
2. La información privada y de datos personales será protegida.
3. Toda persona, sin necesidad de justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública.
4. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, además, estos procedimientos se sustanciarán ante organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
5. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
6. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
7. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007).

Esta reforma marcó un punto de inflexión, al consolidar constitucionalmente el acceso a la información como un derecho ciudadano con bases comunes a nivel nacional.

Un elemento particularmente relevante de esta reforma fue la obligación de implementar sistemas electrónicos de acceso a la información, lo que dio lugar al desarrollo de plataformas como INFOMEX, operada por el IFAI, la cual permitió

presentar solicitudes de manera remota (López, 2015: 54). Este avance tecnológico incrementó notablemente el número de solicitudes de información a nivel federal, pues, la incorporación de herramientas tecnológicas para la presentación de solicitudes de acceso a la información transformó significativamente el uso de este derecho. Durante los primeros años de operación, la cantidad de solicitudes fue relativamente baja; sin embargo, la habilitación de plataformas electrónicas permitió un crecimiento acelerado. Mientras que en 2004 se registraron 2,665 solicitudes y en 2005 un total de 4,359, para 2007 la cifra había aumentado a 19,044 y en 2008 alcanzó 41,164 solicitudes (López, 2015: 52).

Asimismo, la reforma al artículo 6 introdujo una concepción más amplia de la transparencia, al establecer que esta no se limitaba a una democracia retroactiva, es decir, a la entrega de documentos a solicitud, sino que implicaba la publicación proactiva de información en formatos accesibles, lo que anticipó el posterior desarrollo del enfoque de Datos Abiertos en México. No obstante, la implementación de este nuevo paradigma enfrentó resistencias políticas y administrativas, lo que evidenció que la transparencia desafiaba prácticas profundamente arraigadas en la gestión pública (López, 2015: 33).

Paralelamente al desarrollo normativo del derecho de acceso a la información, México avanzó en la producción institucional de información pública mediante el fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional. Desde mediados del siglo XX, la estadística oficial fue adquiriendo mayor relevancia en la planificación gubernamental, hasta que en 1983 se creó el Instituto Nacional de Estadísticas, Geográficas e Informática (INEGI) como organismo encargado de centralizar la generación de información estadística y geográfica. Este proceso se consolidó con la reforma constitucional de 2006 en los artículos 26 y 73, que otorgó al INEGI autonomía constitucional y creó el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica SNIEG (Santaella, 2019: 16). La autonomía del INEGI respondió a la necesidad de garantizar información objetiva, confiable y libre de interferencias gubernamentales, condición indispensable para una sociedad democrática.

Adicional a las reformas constitucionales y leyes ligadas al acceso a la información, no podemos dejar pasar desapercibido uno de los avances técnicos

más importantes en materia de transparencia en México, la creación de COMPRANET en 1996. Se trató de un sistema electrónico de información pública en materia de contratación y adquisiciones gubernamentales diseñado para publicar de manera centralizada los procedimientos de compras, licitaciones y contratos de bienes, servicios y obras públicas del gobierno federal (Ortega, 2024).

Con su creación se estableció el mecanismo de transparencia preventiva en el que toda la información relacionada con contrataciones quedó disponible públicamente a través de una plataforma digital. Este sistema contribuyó a mejorar la eficiencia y la competencia en esos progresos, al permitir que ciudadanos, empresas y organizaciones de la sociedad civil pudieran consultar, monitorear y comparar información que antes estaba dispersa o inaccesible.

2.1.2 Participación ciudadana

La participación ciudadana ha sido históricamente limitada en México, aunque en términos formales existían elecciones, estas no funcionaban como un mecanismo real de incidencia política. Ello se explica por la existencia del partido hegemónico en esa época, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que durante más de siete décadas concentró el control del Estado. Este control implicaba que los principales cargos públicos, los recursos gubernamentales y las decisiones políticas quedarán en manos de un solo grupo político, lo que impedía la competencia efectiva y la alternancia en el poder.

En el ámbito electoral, prácticas como el dedazo, el compadrazgo y el uso clientelar de los programas sociales reducían las elecciones a un simple ritual más que a una elección libre y seria, pues, los candidatos y los resultados estaban en gran medida definidos desde el poder. Fuera de las urnas, el control del aparato estatal limitaba la organización social autónoma, ya que sindicatos, organizaciones campesinas y agrupaciones ciudadanas eran frecuentemente cooptados o subordinados al partido gobernante. De este modo, tanto la participación electoral como la participación directa quedaban restringidas, lo que hacía que la ciudadanía tuviera escasas posibilidades reales de influir en las decisiones públicas.

La transición hacia un sistema político con posibilidades de alternancia se aceleró con reformas en la legislación electoral y en la institucionalización de organismos autónomos encargados de la organización de los comicios. En particular, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, lo que representó un paso sustantivo para dotar de mayor independencia técnica al proceso electoral.

La posterior alternancia presidencial de 2000, cuando un candidato de la oposición ganó la Presidencia de la República, fue un momento histórico relevante en términos de democracia electoral al abrir la competencia política y poner fin al régimen de partido hegemónico. Sin embargo, este cambio no se tradujo en una expansión de la participación ciudadana en otros ámbitos de la vida pública. En los años posteriores, la democracia se concentró principalmente en el fortalecimiento de las elecciones, los partidos y los órganos electorales, mientras que los mecanismos de participación directa, deliberación pública y co-creación de políticas permanecieron poco desarrollados. En consecuencia, aunque el voto se volvió más libre y competitivo, la ciudadanía siguió teniendo un papel inexistente en la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas.

2.1.3 Rendición de cuentas

Desde los primeros años del México independiente, la preocupación por la rendición de cuentas estuvo presente, aunque de manera incipiente e imperfecta. Recordemos que, al momento de hablar de rendición de cuentas, existen dos formas, la vertical y la horizontal. En México, la Constitución de 1824, inspirada en el modelo estadounidense por Madison, adoptó una forma de gobierno basada en la separación de poderes, por lo cual en ella se estableció que el “Supremo Poder de la Federación” se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo que abrió por primera vez en México el debate sobre la rendición de cuentas horizontal. Esta Constitución sentó las bases de un sistema incipiente de control del poder mediante pesos y contrapesos (Ugalde, 2016: 63).

El carácter de rendición de cuentas horizontal se vio reforzado por el sistema de elección indirecta del presidente, vicepresidente y ministros de la Suprema Corte, quienes eran designados por las legislaturas estatales y calificados por el Congreso

federal. Sin embargo, este diseño institucional, aunque inspirado en la Constitución estadounidense de 1789, se aplicó en un contexto histórico y político muy distinto. Autores como Lucas Alamán criticaron esta imitación, señalando que mientras en Estados Unidos la Constitución había servido para unir entidades previamente separadas, en México contribuyó a fragmentar una nación que debía consolidarse como una sola (Ugalde, 2016: 65).

Existía una forma rudimentaria de rendición de cuentas horizontal, pero no una concepción de control ciudadano de rendición de cuentas vertical. Fue hasta la Constitución de 1857 en donde esta estableció garantías como la libertad de prensa, de tránsito, de propiedad y de trabajo, reconociendo al ciudadano como sujeto de derecho frente al Estado. En cuanto al control del Ejecutivo, en el capítulo IV, artículo 103, se redujo significativamente la lista de delitos por los cuales el presidente podía ser destituido, limitándose solo a:

1. Traición a la patria.
2. Violación expresa a la Constitución.
3. Ataque a la libertad electoral.
4. Delitos graves del fuero común.

A diferencia de la Constitución de 1824, donde el Congreso se erigía sin contrapesos como Jurado de Acusación, la Constitución de 1857 incorporó a la Suprema Corte como Jurado de Sentencia, introduciendo un mayor equilibrio entre poderes. El resultado fue un sistema de rendición de cuentas más acotado y menos arbitrario, aunque aún centrado exclusivamente en el ámbito institucional. En perspectiva histórica, ambas constituciones consolidaron los principios básicos de lo que hoy se conoce como rendición de cuentas horizontal (Ugalde, 2016: 66).

En 1917, la expresión “rendición de cuentas” comenzó a aparecer en los debates parlamentarios, aunque de forma marginal. En este mismo año, en diciembre, ya con la nueva Constitución, se creó el Departamento de Contraloría General de la Nación como un órgano encargado de inspeccionar los fondos y bienes de la nación, con el fin de regularizar servicios y organización de la hacienda pública.

Entre 1917 y 1927 apenas se registraron 23 menciones del término rendición de cuentas en la Cámara de Diputados, y entre 1947 y 1957 el número aumentó

solamente a 39. No fue sino hasta finales del siglo XX, en un contexto marcado por la expansión de la corrupción y la impunidad, que el concepto adquirió mayor relevancia en el discurso político, alcanzando alrededor de 84 menciones en los debates legislativos (Ugalde, 2016: 69).

Ejemplo de esta expansión es el sexenio de José López Portillo (1976-1982) marcado por corrupción y nepotismo, teniendo como escándalos la “Colina del Perro” y su famosa frase “el orgullo de mi nepotismo” refiriéndose a la designación de su hijo José Ramón como subsecretario de Programación y Presupuesto. Por lo anterior mencionado, el sexenio siguiente, de Miguel de la Madrid (1982- 1988), tuvo como proyecto la "Renovación Moral de la Sociedad", el cual se proyectó como una estrategia contra la corrupción. Se llevó a cabo en diciembre de 1982 una reforma al Título Cuarto Constitucional (artículos 108 a 114) para reglamentar la responsabilidad de los servidores públicos; esta reforma dio lugar a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se conoce popularmente como la “Ley Contra el Nepotismo”, adicional a esto se realizaron modificaciones al código penal para tipificaciones de delitos relacionados con la corrupción, sanciones más severas y procedimientos judiciales (Torres, 2017).

Después, en enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF) con el propósito de crear un órgano con facultades para vigilar y sancionar a servidores públicos desde el Ejecutivo, homogeneizando las funciones de control interno que antes estaban dispersas en distintas áreas. Ya para 1994 en el sexenio de Ernesto Zedillo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF) y se cambió el nombre de la (SCGF) a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

A finales del sexenio de Zedillo, se publicó el 30 de julio de 1999 la reforma constitucional a los artículos 73, 74, 78 y 79, la cual dio origen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados, esta comenzó a operar el 1ro de enero del 2000, sustituyendo a la antigua “Contaduría Mayor de Hacienda” por un organismo con mayor autonomía y responsabilidad para fiscalizar eficazmente la cuenta pública, lo que incluye, según el artículo 79 constitucional, las siguientes facultades:

1. Revisar cómo se manejan los recursos de los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los programas federales, evaluando tanto el uso del dinero como el cumplimiento de objetivos.
2. Auditar directamente los recursos federales que ejerzan:
 - Estados y municipios.
 - Alcaldías de la Ciudad de México.
 - Fideicomisos, fondos y mandatos.
 - Personas físicas y morales, públicas o privadas, que reciban dinero federal.
3. Revisar ejercicios anteriores cuando los programas abarquen varios años o existan denuncias, e incluso realizar auditorías durante el año en curso.
4. Presentar informes individuales de auditoría y un Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados, que incluyen observaciones, recomendaciones y los montos recuperados.
5. Investigar actos de corrupción o mal uso de recursos y, si procede, presentar denuncias ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para que se impongan sanciones (Constitución Política Mexicana).

Posteriormente, en la alternancia panista, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) retomó el discurso de Zedillo, vinculando la rendición de cuentas con el combate a la impunidad y la transparencia de la acción gubernamental, a partir de entonces, el concepto se convirtió en un elemento recurrente en los programas de gobierno y en los discursos oficiales (Ugalde, 2016: 69).

En 2002 se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que fue fundamental para reglamentar el Título Cuarto Constitucional, ya que establece las sanciones a los servidores públicos que incurrieran en actos de corrupción o faltas administrativas, sustituyendo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, estableciendo un cuerpo jurídico que definiera con precisión:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- Las obligaciones en el servicio público;
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- El registro patrimonial de los servidores públicos (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2002).

Bajo su ámbito de aplicación quedaron los servidores públicos federales, así como todas las personas que manejan o aplican recursos públicos federales, con el propósito de que la ley abarcara no sólo a quienes detentan un cargo, sino también a quienes ejercen facultades relacionadas con el uso de fondos públicos (Artículo 2). Asimismo, esta regulación determinó cuáles eran las autoridades competentes para aplicar el régimen de responsabilidades, entre ellas las Cámaras del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, integrando así un entramado institucional para el control y la sanción administrativa (Artículo 3).

Para 2003, el 10 de abril, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cambió su nombre a Secretaría de la Función Pública (SFP), esto implicó una reforma legal a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta secretaria, estuvo encargada desde entonces, de coordinar el sistema de control interno de la administración pública, vigilar el ejercicio del gasto público y evaluar la gestión gubernamental, así como de promover la integridad y la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Contando con las facultades de suspender, inhabilitar y multar administrativamente.

La transformación institucional de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hacia la Secretaría de la Función Pública no sólo redefinió las funciones de control interno y rendición de cuentas, sino que también consolidó la profesionalización del servicio público mediante la creación del Servicio Profesional de Carrera (SPC). Este se inscribió como una herramienta operativa de la Secretaría de la Función Pública para promover la meritocracia, la evaluación sistemática y la reducción de la discrecionalidad política en la administración pública federal, pues, buscaba profesionalizar a los servidores públicos, reducir la discrecionalidad en promociones, ascensos y permanencia, se basó en mérito, competencia y

evaluación continua. La Secretaría de la Función Pública se fue puliendo con el paso de los años, sin embargo, siguió contando con una limitación clave, ser una dependencia del Poder Ejecutivo (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2003).

Para no perder el hilo de las transformaciones de esta secretaría, se presenta la tabla 2 a continuación.

Tabla 2. Línea del tiempo de la Secretaría de la Función Pública

1917	Departamento de Contraloría General de la Nación
1983	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF)
1994	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)
2003	Secretaría de la Función Pública (SFP)

Fuente: Elaboración propia

Por último, el sexenio de Felipe Calderón marcó en 2011 un parteaguas en el orden jurídico mexicano, ya que mediante la reforma al Artículo 1 constitucional se incorporó explícitamente el reconocimiento de los derechos humanos y se otorgó jerarquía constitucional a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Con ello, el sistema jurídico dejó de estar limitado exclusivamente al texto constitucional y pasó a integrar de manera directa los estándares internacionales en materia de derechos, obligaciones del Estado y control del poder público (Brito, 2017).

Este cambio tuvo un impacto particularmente relevante en el ámbito de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, pues, permitió que los compromisos asumidos por México en el plano internacional adquirieran fuerza jurídica interna. Entre estos destacan la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Comisión y la Corte interamericana de Derechos Humanos, las

cuales establecen obligaciones específicas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas dentro del sector público (Brito, 2017).

De esta forma, a partir de 2011 la rendición de cuentas en México dejó de ser únicamente una decisión discrecional del gobierno en turno y pasó a convertirse en una exigencia constitucionalmente respaldada por un marco internacional de obligaciones, lo que fortaleció, al menos en el plano normativo, los mecanismos de fiscalización y responsabilidad de los servidores públicos.

Con el desarrollo de los apartados anteriores podemos apreciar cinco cosas:

1. Antes de 2011 México sí había desarrollado un andamiaje normativo e institucional importante en materia de transparencia, expresado en reformas constitucionales, leyes de acceso a la información, organismos garantes y sistemas estadísticos autónomos.
2. A pesar de los avances en materia de transparencia, esto no se tradujo en avances en materia de participación ciudadana. El acceso a la información permitió observar y vigilar el poder, pero no generó canales institucionales de incidencia directa en la toma de decisiones públicas.
3. La rendición de cuentas horizontal avanzaba bien, pero la rendición de cuentas vertical era muy débil.
4. La existencia del INEGI, mostraba un ejemplo más que claro de Gobierno Abierto en México desde antes de la llegada del modelo, con sus censos que han ayudado a hacer indicadores de evaluación, y sus consejos consultivos de usuarios y foros para que la gente diga sus necesidades de información (Santaella, 2019: 27).
5. El sistema Compranet fue nuestro primer acercamiento al Gobierno Electrónico como parte de la modernización, y una buena práctica, pues la OCDE le otorgó premios al sistema (Ortega, 2024).

Todas estas reformas y leyes en México demuestran que el país sí estaba avanzando hacia la apertura de manera lineal, incluso antes de la llegada del modelo de Gobierno Abierto.

2.2 La llegada del Gobierno Abierto a México, 2011

Desde el surgimiento global de la Alianza para el Gobierno Abierto, México participó activamente como parte del comité promotor de la iniciativa, esta inclusión temprana fue posible gracias a los avances que el país ya había desarrollado en la materia, los cuales fueron ampliamente reconocidos a nivel internacional, pero el principal reconocimiento fue al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), pues, en ese momento era considerado por la comunidad internacional como una institución modelo y un referente al fortalecimiento democrático en países en transición, por lo cual no resultó sorprendente que en 2011 el entonces presidente de los Estados Unidos Barak Obama invitara a México a formar parte del proyecto, lo que permitió posicionar a México como uno de los ocho países fundadores de la Alianza. Desde entonces, el IFAI presidió el grupo de trabajo de Acceso a la Información a nivel global, consolidando el liderazgo internacional de México en esta agenda (Salas, 2015: 267).

Como se mencionó anteriormente, fue presentada formalmente la Alianza el 12 de julio del 2011 durante la conferencia *Open Government Partnership: An International Discussion*, en donde en representación de México asistieron funcionarios del IFAI, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), este último como representación de la sociedad civil. Posteriormente, el 26 de agosto del mismo año, se celebró en Washington la primera reunión del entonces denominado “Grupo de Trabajo para la Iniciativa Alianza Mundial por los Gobiernos Abiertos”, cuyo objetivo fue revisar los avances en la elaboración de los Planes de Acción Nacional y acordar una declaración conjunta de jefes de Estado. En dicho espacio, México informó que su Plan de Acción sería construido con base en los principios del Gobierno Abierto, es decir, mediante procesos de consulta con la sociedad civil y las dependencias del gobierno Federal, mostrando así el compromiso y ejemplo de lo que significa promover un verdadero Gobierno Abierto (Salas, 2015: 267).

Capítulo 3. Descripción del objeto de estudio

La primera tarea de la ciencia es comprender.

Max Weber

3.1 Prueba piloto con Felipe Calderón

El primer Plan de Acción de México, definió su enfoque en cuatro de los cinco grandes desafíos planteados por la iniciativa internacional:

1. La mejora de los servicios públicos,
2. El fortalecimiento de la integridad pública,
3. Una administración más eficiente de los recursos públicos y
4. El fortalecimiento de la rendición de cuentas corporativa (Secretariado Técnico Tripartita, 2011: 1).

En este primer Plan, México aprovecho para exponer los esfuerzos que hasta el momento había hecho, por lo cual, los principios rectores de la Alianza para el Gobierno Abierto fueron presentados como consistentes con esfuerzos ya existentes en el país, particularmente aquellos derivados del Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012 del sexenio panista de Felipe Calderón, como el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, y el Programa de Mejora de la Gestión, entre otras políticas públicas federales mencionadas en el apartado anterior (Secretariado Técnico Tripartita, 2011: 1).

Para la elaboración de este primer Plan, el IFAI y la Secretaría de la Función Pública habían convocado a once organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema, de las cuales, solo ocho decidieron sumarse y dar más de 50 propuestas; también convocaron a 21 dependencias de la Administración Pública Federal, quienes generaron un total de 60 propuestas. El 20 de septiembre de 2011 en Nueva York, México presentó oficialmente su primer Plan de Acción, sin embargo, a pesar de que el documento señalaba que hubo colaboración con la sociedad civil, las organizaciones de la sociedad civil participantes desconocían dicho Plan, pues,

sólo una de sus propuestas había sido tomada en cuenta, por lo cual, este primer Plan no contó con legitimidad suficiente (Barrera, 2015: 17).

Durante el último trimestre de 2011, se realizaron diversas reuniones entre el IFAI, organizaciones enfocadas en temas de transparencia y rendición de cuentas como IMCO, Artículo 19, Cultura Ecológica, Fundar, Citivox, GESOC y Transparencia Mexicana; así como representantes del Gobierno Federal, entre ellos la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Función Pública. La reunión se celebró el 9 de diciembre del 2011, y constituye un punto de inflexión en la historia del Gobierno Abierto en México, ya que en esa reunión, Joel Salas Suárez, entonces representante de la Secretaría de la Función Pública, propuso establecer formalmente un Secretariado Técnico Tripartita, como respuesta al descontento del primer Plan, el cual estaría conformado por el IFAI, la Secretaría de la Función Pública y las organizaciones de la sociedad civil (Salas, 2015: 233); algo parecido al Secretariado que planteaba la Alianza para el Gobierno Abierto, sin embargo, dicho Secretariado se conformaba por personal del gobierno, la sociedad civil (ciudadanos, organizaciones no gubernamentales) y por el sector privado (empresas) (Macías, 2025: 129).

El Secretariado Técnico Tripartita fue concebido como un mecanismo encargado de coordinar la relación entre el gobierno, el IFAI y las organizaciones de la sociedad civil, entre sus principales atribuciones se encontraba integrar las propuestas formuladas por las organizaciones de la sociedad civil dentro de los Planes de Acción, así como dar seguimiento a los acuerdos establecidos entre los tres actores participantes. A partir de este proceso, el Secretariado Técnico Tripartita se consolidó formalmente como la instancia principal de toma de decisiones en materia de Gobierno Abierto en México (Salas, 2015: 235).

Mediante sus lineamientos, el Secretariado Técnico Tripartita buscó materializar uno de los principios centrales del Gobierno Abierto: la igualdad entre gobierno y sociedad civil. Esto implicó otorgar mayor capacidad de incidencia a las organizaciones civiles y establecer una relación más horizontal entre las partes, para ello se definieron diversos principios de funcionamiento, entre los cuales destacaban los siguientes:

- Los representantes de cada una de las tres instancias debían contar con atribuciones suficientes para participar en la toma de decisiones.
- Las sesiones del Secretariado Técnico Tripartita únicamente podían llevarse a cabo con la presencia obligatoria de las tres partes involucradas.
- Las decisiones debían aprobarse preferentemente mediante consenso y, solo en casos excepcionales, por mayoría (Barrera, 2015: 20).

La conformación del Secretariado Técnico Tripartita también transformó la relación entre las ocho organizaciones de la sociedad civil participantes, pues, si bien estas ya compartían ciertos espacios de colaboración previamente, todavía no se reconocían como un colectivo articulado. La necesidad de renegociar sus condiciones de participación dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto las llevó a organizarse de manera conjunta y a establecer mecanismos internos de coordinación, deliberación y comunicación, como resultado de este proceso se creó el Núcleo de Sociedad Civil, integrado por un representante de cada organización. Dicho Núcleo asumió funciones específicas orientadas a fortalecer la representación y articulación de las organizaciones de la sociedad civil dentro del STT, entre las que se encontraban:

- Actuar como enlace único entre las organizaciones civiles participantes en la Alianza para el Gobierno Abierto y los demás integrantes del STT.
- Representar la voz y el voto de las organizaciones de la sociedad civil durante las reuniones del Secretariado Técnico Tripartita.
- Facilitar una comunicación y coordinación directa, objetiva y oportuna entre las organizaciones.
- Atender los requerimientos derivados de las reuniones de trabajo convocadas por el Secretariado Técnico Tripartita (Barrera, 2015: 21).

Con el Secretariado Técnico Tripartita en función, el 31 de mayo de 2012, el primer Plan de Acción se convirtió en el “Plan de Acción Ampliado”, después de la realización de más de cuarenta sesiones de trabajo entre organizaciones de la sociedad civil, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en las cuales se recogieron las propuestas y demandas de las tres partes (Secretariado Técnico Tripartita, 2012: 2).

Es importante resaltar que, aunque este proceso de elaboración permitió una verdadera colaboración Estado-sociedad, el esfuerzo fue enorme y ocasionalmente desgastante, por lo que no resultaba sostenible a futuro, mencionaron las propias organizaciones de la sociedad civil (Barrera, 2015: 23).

Este nuevo Plan constó de 37 propuestas, agrupadas nuevamente en los cuatro retos, y ahora en cada compromiso se agregó: quién sería la autoridad responsable de llevar a cabo la tarea, la organización que lo propuso y la fecha en que se debía cumplir. Los compromisos se muestran en la tabla 3.

Tabla 3. Compromisos del Plan Ampliado

Reto	Compromisos
Mejora de los servicios públicos	1. Desarrollar una página web de servicios públicos. 2. Habilitar una plataforma web donde cada dependencia de gobierno ponga los retos a los que se enfrenta. 3. Crear el catálogo nacional de programas sociales.
El fortalecimiento de la rendición de cuentas corporativa	1. Adopción de estándares internacionales de transparencia en industrias extractivas. 2. Creación de portal digital sobre gestión de residuos empresariales. 3. Publicación de estadísticas sobre corrupción empresarial. 4. Publicación digital de información corporativa empresarial.
Una administración más eficiente de los recursos públicos	1. Publicación de padrones de beneficiarios en formatos abiertos. 2. Mejorar calidad de bases de datos para investigadores. 3. Creación de portal de gasto en protección a periodistas. 4. Publicar montos para compra de medicamentos. 5. Generar información sobre derechos humanos. 6. Creación de base de datos abierta sobre proyectos mineros. 7. Publicación digital de donativos y seguimiento de recursos de PEMEX. 8. Publicación de presupuesto por escuela.

	9. Publicar contratos y licitaciones de PEMEX en web y Compranet. 10. Mejorar sistema electrónico Compranet. 11. Creación de portal de transparencia en publicidad oficial. 12. Transparencia en percepciones de servidores públicos. 13. Ampliación de portal de transparencia presupuestaria. 14. Creación de micrositio y base de datos sobre créditos fiscales. 15. Transparencia en programas presupuestarios. 16. Publicar evolución de indicadores (MIR).
El fortalecimiento de la integridad pública	1. 2. 3. 4. Publicación digital de resoluciones con motor de búsqueda. 5. Creación de portal de capacitación en acceso a la información. 6. Promoción del acceso a la información (no digital). 7. Plataforma digital para seguimiento de investigaciones. 8. Publicación de estadísticas delictivas abiertas. 9. Mejora de acceso digital a información ambiental. 10. Sistema de información sobre financiamiento climático y participación. 11. Creación de portal de sanciones en materia de transparencia. 12. Estandarización de datos en formatos abiertos (CSV, XML). 13. Creación de portal de planes gubernamentales. 14. Creación de portal de transparencia sindical.

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Ampliado

En retrospectiva, el alcance de estos planes representa un primer paso audaz y necesario. Es fundamental recordar que, al momento de su elaboración, México recién se integraba a la Alianza y operaba bajo un concepto que aún resultaba ambiguo y difícil de aterrizar en la práctica burocrática, pues, como en cualquier proceso de innovación democrática, la perfección no llega al primer intento; sin embargo, sentar estas bases de apertura digital y co-creación con la sociedad civil fue un logro que no debe pasar desapercibido. El reto hacia el futuro no solo

radicaba en mejorar el diseño de los planes, sino en la voluntad política para continuar con el proyecto y transitar de la promesa al hecho, asegurando como primera instancia que cada compromiso asumido en este primer Plan se cumpliera.

3. 1. 1 Implementación y evaluación

La fase posterior en el desarrollo del modelo consistió en la puesta en marcha y, de manera consecutiva, la fiscalización de las responsabilidades adquiridas, pues, según lo establecido en los consensos del STT, la intervención de las organizaciones de la sociedad civil se definió como un eje multidimensional que atravesaba las diversas fases del proyecto; esto implica su presencia previa, simultánea y posterior a la ejecución. Bajo esta premisa, las organizaciones de la sociedad civil poseían la facultad y el deber de orientar las acciones de los compromisos en la práctica y, sucesivamente, examinar el nivel de cumplimiento de las mismas. Con este fin, se incentivó el trabajo conjunto entre el sector civil y las instituciones públicas, estableciendo una dinámica donde las agrupaciones ciudadanas supervisarán a los organismos gubernamentales, transformando dicho monitoreo en un vínculo directo con la administración estatal. Sin embargo, este periodo de aplicación, según las organizaciones de la sociedad civil, tuvo presente dos obstáculos:

1. Desconocimiento institucional por la carencia de información y validación del proyecto de la Alianza por parte de ciertos servidores públicos.
2. Escepticismo burocrático, ya que hubo muchos cuestionamientos sobre la utilidad y trascendencia de incluir a la ciudadanía en estos ejercicios, acentuado por el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil estaban integradas por perfiles jóvenes con una postura crítica hacia los métodos convencionales del sistema administrativo en México (Barrera, 2015: 26).

Las consecuencias de esta interacción fueron heterogéneas ya que, según las organizaciones de la sociedad civil, el flujo informativo y la coordinación presentaron diversos matices: en algunos casos intercambio vigoroso donde el diálogo fue profundo y de alta utilidad; en otros casos hubo una interacción restrictiva, pues, la

comunicación fue escasa y ceñida únicamente a los requerimientos básicos; o en otros casos se caracterizó por un cumplimiento meramente formal, donde los funcionarios se limitaron a la recolección y entrega de datos por mera obligación administrativa, careciendo de una verdadera convicción con el proyecto, afirman las organizaciones de la sociedad civil.

Otro problema fue la fragmentación institucional, la cual dificultó la coordinación entre dependencias de distintos sectores responsables de una misma meta, e incluso evidenció la falta de cohesión entre áreas dentro de una misma secretaría. Esta fragmentación se manifestó en la desarticulación de los compromisos del Plan de Acción, ya que distintas dependencias avanzaban a ritmos diferentes, con interpretaciones dispares sobre los objetivos y sin mecanismos efectivos de coordinación, lo cual derivó en retrasos, duplicidad de esfuerzos y, en algunos casos, en la implementación parcial o superficial de los compromisos, afectando la coherencia y el alcance de la agenda.

Pese a lo anterior, la experiencia generó un beneficio sustancial, según las organizaciones de la sociedad civil, pues, fomentó la comprensión recíproca, por un lado, los funcionarios pudieron entender las visiones de las organizaciones de la sociedad civil respecto a las posibles rutas de intervención y, por el otro, las organizaciones civiles lograron identificar las barreras estructurales que muchas veces dificultan a la maquinaria estatal la adopción de propuestas disruptivas (Barrera, 2015: 27).

Al finalizar 2012, las organizaciones de la sociedad civil realizaron la primera evaluación del cumplimiento de los compromisos, considerando un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo). Para ello, cada organización responsable elaboró “Hojas de Información”, donde para la valoración cualitativa se tomó en cuenta los siguientes factores:

1. La descripción del problema y la relevancia del compromiso;
2. La síntesis del proceso de diálogo y negociación entre gobierno y sociedad civil;
3. Los resultados concretos alcanzados, con una calificación de cumplimiento (cumplido, parcialmente cumplido o nulo); y

4. Las conclusiones sobre el alcance, limitaciones y posibles acciones de seguimiento (Barrera, 2015: 29).

Y para la valoración cuantitativa se tomó en cuenta los siguientes factores:

1. Disponibilidad y actitud del gobierno;
2. Existencia de un programa de trabajo específico;
3. Tiempo de respuesta;
4. Avances respecto a los planes acordados; y
5. Calidad del cumplimiento (Barrera, 2015: 29).

Cada factor (cuantitativo y cualitativo) fue evaluado como total, parcial o nulo; con base en esto, los resultados mostraron que, aunque en varios casos existía disposición por parte de las autoridades, las limitaciones institucionales obstaculizaron el cumplimiento de los compromisos, lo cual explica por qué el factor de “disponibilidad y actitud del gobierno” obtuviera mejor calificación que el nivel global de cumplimiento.

De manera paralela, el Mecanismo de Revisión Independiente³, implementado en México por el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS⁴, elaboró un informe de evaluación correspondiente a este periodo, aunque empleó una metodología distinta, basada en niveles de cumplimiento (completo, sustancial, limitado o no iniciado) y criterios de temporalidad (a tiempo o con retraso), sus conclusiones coincidieron en gran medida con las identificadas previamente respecto a los avances y limitaciones del Plan.

Asimismo, el informe emitió una serie de recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la agenda de Gobierno Abierto en México, entre las principales propuestas se encontraban: incorporar compromisos vinculados directamente con las necesidades ciudadanas y capaces de generar impactos concretos; evitar que

³ Herramienta de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) con cierta independencia para análisis objetivos encargada de monitorear y evaluar el cumplimiento de los compromisos de Gobierno Abierto por parte de los gobiernos.

⁴ El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, es un centro público de investigación en México especializado en ciencias sociales, particularmente en: antropología social, sociología, estudios políticos, estudios sobre democracia y participación, pueblos indígenas, gobernanza y políticas públicas. Creado en 1973, forma parte del sistema de centros públicos de investigación del Estado mexicano.

los mecanismos de participación se limitaran a la atención de demandas informativas particulares; y promover procesos de diálogo y deliberación más representativos entre gobierno, sociedad civil y sector privado para la definición de compromisos.

De igual manera, se recomendó consolidar formalmente al Secretariado Técnico Tripartita como el principal mecanismo de toma de decisiones de la Alianza en México, así como ampliar la representación dentro de este espacio mediante la incorporación de actores del sector privado y medios de comunicación. El informe también señaló la necesidad de crear mecanismos que facilitaran la inclusión de gobiernos estatales y municipales, además de involucrar a actores locales mediante mesas de trabajo entre funcionarios y sectores no gubernamentales.

En materia de seguimiento y evaluación, se planteó establecer procedimientos claros ante posibles incumplimientos de compromisos, habilitar un micrositio de monitoreo con indicadores de avance y explicaciones sobre la relevancia de cada compromiso, así como evaluar tanto el uso como los efectos de los resultados obtenidos. Finalmente, se propuso implementar campañas de difusión dirigidas a la ciudadanía para fortalecer el conocimiento público sobre la Alianza para el Gobierno Abierto (Barrera, 2015: 37).

Todo este proceso de apenas dos años representó la etapa más importante del modelo, pues, fue la prueba piloto, donde se le dio forma en la marcha, definiendo su organización y funcionamiento. En esta primera etapa México se enfrentó a los siguientes retos (adicionales a los ya mencionados):

1. Se dispuso de un tiempo sumamente limitado para presentar el Plan de Acción inaugural ante la Alianza durante la Asamblea General de la ONU.
2. No contó con una estructura de referencia lo suficientemente robusta o detallada para adaptar y aterrizar dicho modelo en el contexto nacional.
3. El proceso coincidió con un lapso de veda electoral de 90 días (iniciado el 30 de marzo de 2012), esta normativa impidió la ejecución de actos públicos gubernamentales para no incidir en la voluntad del electorado, lo cual generó demoras en el cumplimiento de diversas metas acordadas.

4. La voluntad y capacidad de gestión de los organismos públicos decayó debido a la proximidad del cierre del sexenio, pues, las instituciones priorizaron las labores de entrega-recepción, desplazando la supervisión de los acuerdos a un plano de menor relevancia.
5. La inminente posibilidad de un cambio de partido en la presidencia generó dudas sobre si la nueva administración adoptaría con firmeza los principios de la Alianza y, fundamentalmente, si daría continuidad a las obligaciones contraídas por el gobierno saliente (Barrera, 2015: 31).

3.2 Continuidad con Enrique Peña Nieto

Para 2013 se tenía previsto contar con el segundo Plan de Acción; sin embargo, el primero de diciembre de 2012 ocurrió el cambio de administración federal, con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder y la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia. Esta transición generó varios meses de incertidumbre respecto a los nuevos responsables dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal involucradas en la agenda de Gobierno Abierto, a ello se sumó el Decreto por el que se reformó, adiciono y derogo diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, el cual preveía la eventual desaparición de la Secretaría de la Función Pública (Barrera, 2015: 31).

Esta situación generó preocupación entre las organizaciones de la sociedad civil, ya que la Secretaría de la Función Pública era formalmente la instancia encargada de reactivar los trabajos del Secretariado Técnico Tripartita para la elaboración del segundo Plan de Acción.

Durante esta pausa, las organizaciones de la sociedad civil aprovecharon para revisar el proceso que México había desarrollado hasta ese momento en materia de Gobierno Abierto y, a partir de una serie de reflexiones, sentaron las bases para la construcción del siguiente Plan. Finalmente, meses después se aclaró la situación institucional de la Secretaría de la Función Pública, ya que el propio decreto establecía que las modificaciones relacionadas con esta dependencia entrarían en vigor únicamente cuando comenzara a operar la Comisión Nacional Anticorrupción,

órgano constitucional autónomo, que se proponía crear en materia anticorrupción, sin embargo, nunca se concretó esta nueva organización (Proceso, 2013).

También se determinó que la Presidencia de la República asumiría la coordinación de la Alianza para el Gobierno Abierto a través de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional (Barrera, 2015: 32). Por otra parte, el Núcleo de las organizaciones de la sociedad civil asumió la tarea de dar acompañamiento a las nuevas autoridades para familiarizarlas con el proyecto de la Alianza. Además, estas hicieron las siguientes solicitudes a la nueva administración:

1. Refrendar el STT,
2. Llevar a cabo una consulta nacional para la elaboración del Plan de Acción 2013-2015,
3. Asegurar recursos financieros y humanos suficientes para la operación de la iniciativa,
4. Socializar la iniciativa y sus principios al interior de la Administración Pública Federal con miras a su reconocimiento para mejorar su implementación, y
5. Tener un papel más activo y propositivo en el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel global (Soria, 2021).

Esta nueva etapa parecía prometedora, viendo potencial para extender el proyecto a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y a los tres poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial), así como buscar incidir en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, no todo fue progreso en el tema, pues, es adecuado mencionar que el cambio de administración también trajo retrocesos en algunos compromisos que habían registrado un avance positivo, ya que fueron abandonados por las nuevas autoridades al no actualizarlos o darles seguimiento, lo cual fue un acto despreciable, pues, recordemos que la creación de estos compromisos implicó un arduo trabajo de colaboración con la sociedad civil, dándoles total legitimidad.

3.2.1 Segundo Plan de Acción 2013- 2015

Ya para la elaboración del segundo Plan se hizo un análisis comparativo de los Planes de Acción de 46 países miembros de la OGP, con esto se tuvo claridad para

realizar un Plan con menos compromisos pero que cumpliera con los siguientes criterios:

- Ser producto de un análisis conjunto entre sociedad civil y gobierno.
- Tener un carácter estratégico.
- Tener un potencial de impacto en la calidad de vida de las personas.
- Ser ambiciosos pero viables.
- Contribuir al cumplimiento de los principios y los retos de la Alianza para el Gobierno Abierto.
- Ser medibles, atribuibles y realizables en un tiempo definido.

La metodología constó de nueve mesas de trabajo para discusiones especializadas en temas de: compras públicas, agenda digital, competencia y fomento económico, política social, medio ambiente y cambio climático, infraestructura, transparencia presupuestaria y fiscal, justicia y seguridad, y energía e industrias extractivas; todos estos temas se agruparon en cinco grandes objetivos:

1. Gobierno centrado en la ciudadanía.
2. Presupuesto abierto y participativo.
3. Datos abiertos para el desarrollo.
4. Empoderamiento y participación ciudadana.
5. Gobernanza de recursos naturales (Secretariado Técnico Tripartita, 2013: 6).

Cada mesa tuvo: funcionarios de la Administración Pública Federal, personas de las organizaciones de la sociedad civil que no participaban en el Núcleo, expertos, investigadores del sector académico, empresarios y miembros de organizaciones internacionales. Mientras tanto, el Núcleo de las organizaciones de la sociedad fueron encargadas de organizar toda la logística, desde identificar actores clave y convocarlos, hasta la toma de acuerdos en las mesas y el seguimiento de estos. Esta metodología fortaleció y diversificó la participación, sin embargo, es adecuado mencionar también que hubieron dos nuevos retos y problemas que se presentaron a lo largo del proceso.

Como primer reto las mesas de trabajo tuvieron que lograr en cinco horas lo que tomó meses de deliberación para la elaboración del Plan Ampliado; el segundo reto fue la gestión de la participación, pues, para una buena deliberación es importante

un ambiente de buena interacción, por lo cual se establecieron reglas básicas y recomendaciones, no obstante, las mesas no estuvieron exentas de momentos de tensión ya que se realizaron críticas sobre temas delicados, donde hubo naturalmente confrontación de opiniones.

Y los problemas fueron las siguientes fallas de logística que sucedieron en el proceso de deliberación:

1. La falta de conocimiento sobre los documentos técnicos por parte de los participantes,
2. La ausencia de algunos actores clave que limitó la profundidad de ciertas discusiones, alterando además el equilibrio entre representantes del gobierno y de la sociedad civil, y
3. La incorporación de participantes de último momento, quienes no contaron con el tiempo suficiente para prepararse (Barrera, 2015: 46).

Aparte de las mesas de trabajo, la oficina de la Presidencia consultó a 17 dependencias de la Administración Pública Federal y a la PGR, recibiendo un total de 68 propuestas con las cuales se hicieron nueve compromisos, más los 17 compromisos que se dieron de las mesas de trabajo, quedando así los siguientes 26 compromisos:

Tabla 4. Compromisos del segundo Plan de Acción

Objetivos	Compromisos
Gobierno centrado en la ciudadanía	1. Plataforma digital unificada de trámites y servicios (gob.mx). 2. Sistema digital de acceso a resoluciones regulatorias. 3. Plataforma digital de normas oficiales y procesos regulatorios. 4. Sistema digital de registro y consulta de personas detenidas. 5. Base de datos abierta de personas desaparecidas. 6. Padrón único y abierto de beneficiarios de programas sociales.
Presupuesto abierto y participativo.	1. Publicación digital de procesos de contratación pública.

	2. Evaluación y publicación de desempeño en compras públicas. 3. Plataforma interactiva de seguimiento del gasto público. 4. Plataforma digital de información y cumplimiento fiscal. 5. Plataforma y mecanismos digitales de participación en fondos públicos. 6. Plataforma georreferenciada de proyectos de infraestructura. 7. Sistema digital de monitoreo y seguimiento de obras públicas.
Datos abiertos para el desarrollo.	1. Implementación de política nacional de datos abiertos (datos.gob.mx). 2. Creación de órgano consultivo para supervisión de datos abiertos. 3. Apertura de datos del sistema carretero para servicios y aplicaciones. 4. Publicación de bases de datos de educación superior. 5. Publicación periódica de estadísticas delictivas.
Empoderamiento y participación ciudadana.	1. Sistema de información y transparencia en becas educativas. 2. Plataforma digital de participación para resolver problemáticas públicas.
Gobernanza de recursos naturales	1. Plataforma digital de seguimiento del gasto en desastres naturales. 2. Publicación de contratos e información del sector hidrocarburos. 3. Diagnóstico y apertura de información del sector minero. 4. Apertura de datos ambientales para toma de decisiones. 5. Publicación de evaluaciones ambientales y mecanismos de participación. 6. Incorporación a estándar internacional de transparencia extractiva.

Fuente: Elaboración propia con información del segundo Plan de Acción

Este segundo Plan fue presentado el 29 de enero de 2014 y se estableció un plazo de tiempo de dos años para su cumplimiento (Secretariado Técnico Tripartita, 2013: 8).

Este contó con un escenario político completamente diferente al anterior, pues, México asumió el cargo de co-presidente y posteriormente presidente de la Alianza a nivel global el 1 de octubre de 2014, por un periodo de un año, por lo cual México sería el país encargado de organizar la Cumbre Global en esta edición (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015). Dicha obligación impulsó que la Alianza se consolidara como la iniciativa de mayor trascendencia para la administración pública. En consecuencia, se difundió una directriz integral y transversal a todos los sectores para coadyuvar en la observancia de los acuerdos, lo cual implicó la designación específica de cronogramas, capital humano y partidas presupuestarias para tal fin (Barrera, 2015: 50).

No obstante, en ese mismo año hubo una coyuntura de crisis de violencia y escándalos de corrupción por parte de integrantes del Poder Ejecutivo Federal, pues, tan solo un mes antes había ocurrido el lamentable evento de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, donde todo apuntaba a una implicación entre el crimen organizado y el Estado en sus tres niveles, lo cual mostró acciones contradictorias e incompatibles con el proyecto de Gobierno Abierto, por lo cual se volvió a poner en duda el proyecto y la permanencia de las organizaciones de la sociedad civil.

3.2.2 Implementación y evaluación

A pesar de lo sucedido se continuó con el proceso siguiendo con la etapa de implementación y evaluación. Durante la fase del primer Plan, la fiscalización y el monitoreo de las responsabilidades recayeron en el diálogo directo entre los servidores públicos y las agrupaciones civiles encargadas de cada meta, en consecuencia, la información sobre el nivel de ejecución estaba supeditada únicamente a los datos que estos protagonistas suministraban a los demás integrantes del Secretariado Técnico Tripartita en sus sesiones presenciales (Barrera, 2015: 53). En ese momento, se carecía de un instrumento que permitiera

reportar los avances de forma sistemática, constante o abierta a la ciudadanía, por este motivo, para la supervisión del segundo Plan, se diseñó un portal web que integraba un panel de control visual, con una codificación cromática tipo semáforo para clasificar el estado de los compromisos: verde “completada”, amarillo “en proceso” y gris “sin avances”, estos colores no significaban que el compromiso se hubiera cumplido, sino la terminación de actividades planteadas para su cumplimiento (Barrera, 2015: 54). El tablero incluía el texto completo del compromiso, el plan de trabajo, y los datos de los corresponsables de la Administración Pública Federal y organizaciones de la sociedad civil, en darle seguimiento. A pesar de ser un gran avance, esta herramienta contó con tres fallas:

1. La asignación de color se determinó exclusivamente desde el gobierno, lo cual fue una de las principales inconformidades de algunas organizaciones del Núcleo.
2. Se habilitó un panel de comentarios que contenía notas explicativas del cumplimiento, incumplimiento o retraso, sin embargo, no en todos los compromisos se realizaron los comentarios.
3. Las organizaciones del Núcleo no contaron con información sobre las estadísticas de consulta y uso del sitio por parte de la ciudadanía (Barrera, 2015: 54).

Adicional a esto, para el seguimiento de este segundo Plan se llevaron a cabo tres eventos públicos con el objetivo de presentar y discutir los avances de los compromisos, esto como un ejercicio de rendición de cuentas, tal como se relata a continuación.

Primer evento, 11 de noviembre de 2014

En este ejercicio, las autoridades responsables de la ejecución expusieron los progresos de cada acuerdo, seguido de una réplica por parte de sus pares en la sociedad civil, quienes manifestaron su perspectiva sobre el grado de observancia alcanzado. El aspecto más vulnerable de este encuentro inaugural radicó en que su difusión hacia la población se realizó exclusivamente mediante una transmisión en directo a través de YouTube, esta modalidad restringió la posibilidad de entablar un

diálogo con otros sectores más allá de los participantes directos. No obstante, este aprendizaje inicial sirvió como base para reconfigurar la estructura y el diseño del encuentro subsecuente.

No obstante, días después del evento, las organizaciones de la sociedad civil expresaron su inconformidad durante el Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto, celebrado el 17 y 18 de noviembre de 2014 en Costa Rica, en el que participaron organizaciones de 18 países. En este espacio, señalaron la contradicción del Estado mexicano al proyectarse internacionalmente como promotor de los principios de Gobierno Abierto, mientras que, en el interior del país, persistían prácticas que evidenciaban simulación, particularmente en el contexto de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.

A esta crítica se sumó el debate en torno a la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada el 7 de febrero de 2014, la cual modificó diversos artículos constitucionales (6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122) y representó un parteaguas en la política de transparencia en México. Dicha reforma fortaleció el derecho de acceso a la información, impulsó la articulación del Sistema Nacional de Transparencia y amplió las facultades del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que a partir de ese momento se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (Merino, 2018: 27). En este contexto, la discusión sobre la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) adquirió especial relevancia, ya que, aunque en un inicio su elaboración se había caracterizado por un ejercicio de co-creación entre sociedad civil y legisladores, posteriormente fue objeto de tensiones debido a la presentación de propuestas consideradas regresivas por parte de la Consejería Jurídica de la Presidencia, representante del gobierno en la Alianza.

Segundo evento, 14 de abril de 2015

Cinco meses después de los acontecimientos anteriores, se realizó un segundo evento abierto orientado a fortalecer la participación de organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. En este espacio, el eje principal fue la presentación y discusión de los Planes de Trabajo.

De manera paralela a las acciones desarrolladas dentro de la Alianza, resulta importante destacar que el avance de la agenda de Gobierno Abierto en México trascendió los Planes de Acción y comenzó a reflejarse en cambios institucionales de mayor alcance. En este contexto, el 5 de mayo de 2015 entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la cual incorporó por primera vez el concepto de Gobierno Abierto dentro del marco jurídico nacional.

Particularmente, el artículo 42, correspondiente al Título Cuarto, estableció que los organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la ley, debían promover principios como el Gobierno Abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica. Asimismo, el artículo 59 contempló la colaboración entre organismos garantes, sujetos obligados y organizaciones de la sociedad civil para implementar mecanismos de apertura gubernamental.

Con ello, el Gobierno Abierto dejó de ser únicamente un compromiso asumido en el ámbito internacional y pasó a consolidarse como una obligación legal dentro del Estado mexicano.

Tercer evento, 17 de septiembre de 2015

En este último evento se informó el estado de avance de los compromisos, quedando registrado en YouTube.

Estas nuevas formas de seguimiento mostraron compromiso con el proyecto de parte del gobierno, sin embargo, el modelo de Gobierno Abierto no solo es tarea del gobierno, sino también de la sociedad. El tablero en el sitio web contó con un panel de comentarios para la ciudadanía, sin embargo, no se registraron aportaciones provenientes de ella, también respecto a los eventos documentos en YouTube, se contó con poco más de 40 visitas, un bajo índice de visualizaciones. Esta baja participación pudo significar indiferencia por parte de la sociedad, baja confianza institucional, o una mala percepción de utilidad de estos espacios, sin embargo, asumir solo eso nos haría caer en un gran error, pues hablar de Gobierno Abierto es un tema sumamente amplio, por lo cual esta baja participación también pudo deberse a el nivel de digitalización en el país, pues, recordemos que para 2014 el

acceso a internet en México no era tan amplio como en la actualidad, ya que existía una brecha digital marcada entre zonas urbanas y rurales, la participación digital institucional todavía era incipiente, por lo cual no es descabellado suponer que esta baja participación también pudo haber sido causa de la infraestructura tecnológica y la cultura digital que aún estaban en proceso de consolidación en aquel momento.

3.2.3 Agenda 2030

Diez días después, el 27 de septiembre en la 70ª (septuagésima) Asamblea General de la ONU para integrar la transparencia y participación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), celebrada en Nueva York, fue aprobada la Declaración sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual fue impulsada por el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto, en la cual México era presidente. La declaración fue firmada por 50 países y más de 90 organizaciones de la sociedad civil, con esta declaración, los países miembros se comprometieron a lo siguiente:

- Promover el Estado de Derecho, lo cual es consistente con el Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Promover el acceso público oportuno a información desagregada y en Datos Abiertos vinculada con la Agenda 2030.
- Apoyar la participación ciudadana en la implementación de los objetivos de la Agenda 2030.
- Apoyar los Principios de Gobierno Abierto para definir indicadores nacionales, regionales e internacionales para medir la implementación de la Agenda 2030.
- Usar los Planes de Acción Nacionales para promover la transparencia y rendición de cuentas en la implementación de la Agenda 2030 (Secretariado Técnico Tripartita, 2016: 7).

3.2.3 Cumbre Global 2015

Finalmente, pese a las complicaciones experimentadas durante el bienio 2013-2015 de México como presidente de la Alianza para el Gobierno Abierto, la Ciudad de México fungió como anfitriona de la Cumbre Global 2015 de la Alianza para el

Gobierno Abierto, celebrada los días 27, 28 y 29 de octubre. El evento fue inaugurado por el presidente Enrique Peña Nieto y congregó a una diversidad de actores internacionales, incluyendo ministros y organizaciones civiles que integraban la Alianza, así como legisladores, alcaldes y representantes de la academia y el sector empresarial de distintas latitudes. En el encuentro destacaron las intervenciones del primer ministro de Guyana, Moses Nagamootoo; el primer ministro de Rumanía, Víctor Ponta; el vicepresidente de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa; la administradora del PNUD, Helen Clark; el presidente del BID, Luis Alberto Moreno; el secretario general de la OEA, Luis Almagro; y la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena. La agenda se integró por cuatro sesiones plenarias y una oferta superior a 120 actividades, entre paneles temáticos, talleres y exhibiciones, donde se analizó la manera en que los preceptos del Gobierno Abierto podrían impulsar el cumplimiento de las metas establecidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015).

Al concluir el plazo establecido para el cumplimiento de los compromisos del segundo Plan, se reportó un cumplimiento del 100% de los 26 compromisos (Macías, 2025). No obstante, este resultado no implicó la resolución definitiva de los problemas públicos abordados, sino el cumplimiento de metas específicas y acotadas en el corto plazo. En este sentido, los Planes de Acción deben entenderse hasta el momento como instrumentos incrementales dentro de una agenda más amplia de Gobierno Abierto, cuyo avance requería continuidad, seguimiento y la formulación de nuevos compromisos que profundizaran los logros alcanzados.

3.2.4 Tercer Plan de Acción 2016- 2018

Una vez concluido el plazo del segundo Plan, se dio inicio al diseño del tercero, por lo cual el 15 de abril de 2016, México inauguró los trabajos de elaboración del tercer Plan de Acción, llevándose a cabo el evento de lanzamiento en la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde participaron los tres poderes de la unión, órganos autónomos y sociedad civil. Entre ellos estuvo presente el secretario de la función pública, Virgilio Andrade; el subsecretario para asuntos multilaterales y derechos humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Miguel Ruiz-Cabañas; el

secretario de la mesa directiva del Senado de la República, Luis Humberto Fernández Fuentes; la comisionada presidenta del INAI, Ximena Puente de la Mora; el representante de sociedad civil en la Alianza para el Gobierno Abierto, Alejandro González Arreola, y representantes de las organizaciones de la sociedad civil que integraban el Secretariado Técnico Tripartita (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016).

En este evento, diversos actores expresaron reflexiones relevantes sobre el estado que guardaba la política de transparencia y Gobierno Abierto en el país, el funcionario federal Virgilio Andrade, señaló que a este acuerdo se sumarían los poderes Legislativo y Judicial, así como los gobiernos estatales y municipales, con el objetivo de recuperar la confianza ciudadana e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, este planteamiento retomó un objetivo que ya se había planteado desde el segundo Plan de Acción, aunque ahora se percibía un mayor interés por concretarlo. Por su parte, la comisionada presidenta del INAI, Ximena Puente, afirmó que México debía continuar abriendo camino y mantener el liderazgo que lo había distinguido en la promoción del Gobierno Abierto, al considerarlo una herramienta clave para la defensa de derechos fundamentales y la búsqueda de soluciones a los desafíos de las democracias contemporáneas. Finalmente, el magistrado José Guadalupe Tafoya, integrante del Consejo de la Judicatura Federal señaló que los juzgadores debían comprometerse a recuperar la confianza de la ciudadanía en sus resoluciones y actuaciones, subrayando que el Poder Judicial no debía operar en la opacidad, sino trabajar de cara a la sociedad (El Informador, 2016).

El diseño del tercer Plan representó la cúspide del modelo de Gobierno Abierto en México, desde la metodología utilizada para la definición de los compromisos hasta la búsqueda de involucrar a los Poderes Legislativo y Judicial, este plan reflejó un esfuerzo por profundizar los principios de apertura gubernamental. Para la construcción de los compromisos se desarrolló una nueva metodología basada en la colaboración con organizaciones de la sociedad civil que, aunque no necesariamente eran expertas en los temas, contaban con un conocimiento directo de los problemas públicos que enfrentaba el país, lo que permitió formular

compromisos más inclusivos y orientados a la solución de problemáticas concretas, a diferencia de los planes anteriores, cuyos compromisos se centraban principalmente en fortalecer los principios del Gobierno Abierto, en este tercer Plan se buscó identificar problemas públicos específicos y responder a ellos mediante políticas públicas, por ello, fue fundamental definir con claridad el problema a atender y alinearlos con los compromisos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Las etapas para la construcción de los compromisos fueron las siguientes:

Etapas 1: Consulta pública

A partir de 2015 se llevó a cabo una consulta pública por Internet en el sitio de participación ciudadana del Gobierno Federal (gob.mx/participa) para identificar los ejes temáticos en los que se enfocaría este Plan, los cuales fueron los siguientes:

1. Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho
2. Sistema Nacional Anticorrupción
3. Pobreza y desigualdad
4. Igualdad de género
5. Gobernanza de recursos naturales y cambio climático
6. Servicios públicos (Secretaría de la Función Pública, 2018: 8).

No obstante, los documentos oficiales no precisan el número total de participantes.

Etapas 2: Jornadas Abiertas

Posteriormente, se realizaron encuentros abiertos con la ciudadanía con el propósito de identificar los principales problemas públicos en cada uno de los seis ejes temáticos. En estos espacios participaron funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil con experiencia en los distintos temas, quienes colaboraron en el análisis de las posibles causas de cada problemática. Los resultados obtenidos fueron sistematizados mediante árboles de problemas.

A partir de estas Jornadas se identificó que el eje temático de servicios públicos comprendía dos problemáticas diferenciadas: una relacionada con los servicios de salud y otra vinculada con los servicios de agua. Debido a las particularidades y diferencias existentes entre ambos temas, el Secretariado Técnico Tripartita

determinó desarrollar mesas de trabajo separadas para atender cada problemática de manera independiente. En consecuencia, se llevaron a cabo siete mesas de trabajo en total, y no únicamente seis, como se había planteado inicialmente (Secretaría de la Función Pública, 2018: 9).

Etapas 3: Mesas de trabajo

Las metas y líneas de acción se formularon a partir de siete mesas de trabajo, en las que participaron 341 personas, entre funcionarios públicos, académicos, expertos y miembros de organizaciones de la sociedad civil (Secretaría de la Función Pública, 2018: 50).

Etapas 4: Planes de trabajo

Por último, se trazaron las rutas de acción donde se establecieron los responsables para cada uno de los compromisos, las acciones que debían llevarse a cabo para cumplirlos, indicadores y medios de verificación, y toda esa información se publicaría en una versión renovada del tablero público utilizado anteriormente.

Este tercer Plan constó de un compromiso por cada eje, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5. Compromisos del tercer Plan de Acción

Eje temático	Compromiso
Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho	Elaborar e implementar una ruta de acción para la política pública nacional en materia de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, incorporando la participación de víctimas y organizaciones de la sociedad civil.
Sistema Nacional Anticorrupción	Incorporar mecanismos efectivos de participación ciudadana dentro de los procesos de designación previstos por el Sistema Nacional Anticorrupción.
Pobreza y desigualdad	Desarrollar un registro único, accesible y transparente sobre la población potencial y beneficiaria de los programas de desarrollo social, conforme a los criterios establecidos por el CONEVAL y la Ley General de Desarrollo Social.
Igualdad de género	Impulsar la creación de un Sistema Nacional de Cuidados con participación ciudadana, orientado a promover la corresponsabilidad social en las labores de cuidado y

	avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres mediante políticas, servicios e infraestructura especializada.
Gobernanza de recursos naturales y cambio climático	Disminuir los riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático mediante la generación y difusión de información pública, actualizada y accesible que contribuya a la toma de decisiones gubernamentales.
Servicios públicos de agua	Fortalecer la medición y supervisión del consumo y descarga de agua, tanto en cantidad como en calidad, promoviendo además el reúso, el tratamiento y la transparencia de la información para facilitar la vigilancia ciudadana.
Servicios públicos de salud	Reforzar las acciones de promoción de la salud enfocadas en el reconocimiento de la obesidad como enfermedad, mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que prevengan conflictos de interés en el diseño e implementación de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia con información del tercer Plan de Acción de México.

Una vez establecidos los compromisos, México hizo entrega del tercer Plan de Acción a la Alianza para el Gobierno Abierto el 30 de septiembre de 2016, después de cinco meses de trabajo.

Mientras México ponía en marcha su tercer Plan de Acción, el país ya comenzaba a recibir reconocimiento por los avances logrados en etapas anteriores. Tan solo dentro de la Alianza, México ya había destacado por sus procesos de consulta pública incluyentes y participativos para la elaboración de sus Planes de Acción, en particular el proceso de construcción del segundo Plan fue reconocido como uno de los ejercicios de consulta pública más destacados entre los países miembros de la Alianza hasta el momento (Secretariado Técnico Tripartita, 2016: 4). Adicional a ello, México fue reconocido como el país con la mejor Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el mundo⁵, superando a países como Nueva Zelanda o Dinamarca, de acuerdo con el *Global Right to Information Rating* elaborado por el *Centre for Law and Democracy* (Merino, 2018: 5).

⁵ No obstante, este reconocimiento contrastaba con los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, en el cual México se ubicó en el lugar 123 de 176 países evaluados en 2016, mientras que países como Nueva Zelanda y Dinamarca figuraban entre los mejor posicionados a nivel mundial.

Y, por si fuera poco, en línea con las mejores prácticas internacionales, en 2014 México impulsó una política de Datos Abiertos para facilitar el acceso y reutilización de la información pública; a través del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y del trabajo del INEGI, se promovió la publicación de datos en formatos abiertos y accesibles para cualquier usuario. Como resultado de estos esfuerzos, en 2017 la organización *Open Data Watch* ubicó a México en la posición 9 de 180 países en su Inventario de Datos Abiertos, destacando el nivel de cobertura y apertura de las estadísticas oficiales del país (Santaella, 2019: 47).

El corto desarrollo del proyecto de Gobierno Abierto en México, se mostró un tanto limitado, por lo cual la ciudadanía comenzó a movilizarse por su cuenta. El proceso de la elaboración de las leyes secundarias de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, es decir, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. La Ley General de Responsabilidades Administrativas, denominada Ley 3 de 3, fue impulsada por un movimiento cívico sin precedentes, impulsado por diversas organizaciones de la sociedad civil (como el IMCO y Transparencia Mexicana) así como por miles de ciudadanos. Aunque inicialmente se requerían 120 mil firmas para presentar la iniciativa, esta logró reunir un total de 634,143 firmas ciudadanas que fueron entregadas al Senado de la República. Este hecho se convirtió en la primera iniciativa ciudadana dictaminada y votada por el Congreso de la Unión (Secretariado Técnico Tripartita, 2016: 5).

Con lo anterior, el Gobierno Abierto puede entenderse no solo como un medio, sino también como un fin en sí mismo. Un ejemplo de ello es el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), cuyas líneas de acción contribuyeron al fortalecimiento de uno de los principios fundamentales del Gobierno Abierto: la rendición de cuentas. Entre las principales medidas impulsadas por este sistema destacan las siguientes:

- La creación de una instancia de coordinación entre autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y actos de corrupción, así como de supervisar el uso de los recursos públicos (artículo 113 constitucional).

- El fortalecimiento de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para ampliar la fiscalización de recursos federales ejercidos tanto por entidades federativas como por otros niveles de gobierno, incluidas las participaciones federales (artículo 79 constitucional).
- El incremento de los mecanismos de vigilancia sobre los servidores públicos mediante la obligación de presentar declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses, además del endurecimiento de sanciones relacionadas con actos de corrupción (artículos 108 y 109 constitucionales).
- La implementación de un nuevo modelo de justicia administrativa a través de la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, facultado para imponer sanciones por responsabilidades administrativas graves (artículo 73 constitucional).
- La concentración de las funciones de investigación y sustanciación de faltas administrativas en los órganos internos de control, mientras que los tribunales administrativos asumirían la resolución de los casos vinculados con corrupción (artículos 28 y 109 constitucionales) (Merino, 2018: 37).

Adicional a estas acciones impulsadas por la ciudadanía, el gobierno mexicano no se quiso quedar atrás, pues, el modelo de Gobierno Abierto estaba de moda, por lo cual en 2017 comenzó a llevar a cabo las siguientes iniciativas:

- Política de Gobierno Abierto.
- Alianza para las Contrataciones Abiertas.
- Grupo Plural de Compras Públicas.
- Guía abierta: usando Datos Abiertos para combatir la corrupción.
- Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas (Secretaría de la Función Pública, 2018: 37).

México estaba yendo por buen camino, tenía reconocimiento internacional y el proceso de trabajo que había creado para la definición de sus compromisos había sido hasta el momento una buena práctica, ya que cada vez se incluía más a la sociedad en general, sin mencionar las rutinas que ya se comenzaban a adoptar independientemente de los compromisos con la Alianza para el Gobierno Abierto.

3.2.5 Pegasus

Estos esfuerzos parecían proclives para el avance del Gobierno Abierto en el país, sin embargo, en febrero de 2017, un informe técnico realizado por *Citizen Lab*, con la ayuda de ONGs mexicanas, reportado por el *New York Times*, reveló evidencia sobre la participación de diferentes oficinas del gobierno mexicano en la vigilancia digital contra al menos tres investigadores y defensores de la salud en México, de los cuales, dos habían participado en los procesos de Gobierno Abierto en el país (OGP, 2018: 1).

Es adecuado mencionar que esto no fue un evento exclusivo en México, pues, la periodista Carmen Aristegui en el noticiero CNN nos recuerda que fue un evento masivo, en más de 45 países se dio este caso de espionaje a través de un software espía de nivel militar de la compañía israelí *NSO Group* llamado Pegasus, creado para combatir el terrorismo en el mundo. El *New York Times* reveló que más de 50 mil números telefónicos fueron intervenidos en todo el mundo (CNN, 2021).

Este software, o malware como lo llegaron a apodar, era capaz de infiltrarse en aplicaciones de mensajería como WhatsApp o Telegram y acceder a la información antes de que los mensajes fueran cifrados. Entre sus capacidades se encontraba el acceso a correos electrónicos, contraseñas y otras aplicaciones vulnerables del dispositivo, asimismo, podía activar la cámara o el micrófono del teléfono para tomar fotografías o escuchar conversaciones, así como geolocalizar a los usuarios, en términos prácticos, el programa permite tomar control total del dispositivo móvil infectado.

Para identificar estos ataques, se analizaron 74 teléfonos mediante peritajes forenses digitales realizados en laboratorio, en los que se recopilaban datos del sistema con el fin de detectar intentos de infección. Los análisis fueron llevados a cabo por Amnistía Internacional, cuyos resultados mostraron que en América Latina, México era el país con mayor número de teléfonos intervenidos, con aproximadamente 15 mil dispositivos infectados. La gravedad del caso aumentó cuando la organización encontró evidencia de que el periodista mexicano Cecilio Pineda fue seleccionado como objetivo de Pegasus semanas antes de ser asesinado (CHVNoticias, 2021).

Posteriormente, el 16 de febrero de 2017, durante una reunión celebrada en México, las diez organizaciones de la sociedad civil que lideraban las acciones del proyecto de Gobierno Abierto en el país entregaron una carta a los representantes del gobierno mexicano ante la Alianza. En ella expresaron su profunda preocupación por los casos de vigilancia gubernamental dirigidos contra integrantes de la sociedad civil, asimismo, solicitaron la realización de una investigación urgente sobre estas prácticas de vigilancia ilegal y demandaron que el Secretariado Técnico Tripartita estableciera, de manera proactiva, acciones específicas como un compromiso adicional de Gobierno Abierto orientadas a garantizar mecanismos de regulación, transparencia y rendición de cuentas que previnieran la vigilancia ilegal (OGP, 2018: 1).

Tras tres meses sin recibir respuesta por parte de las autoridades mexicanas, el 23 de mayo de 2017 el Núcleo de las organizaciones de la sociedad civil anunció formalmente su salida de la Alianza para el Gobierno Abierto en México. Ante esta situación, se invitó a otras organizaciones de la sociedad civil que no formaban parte del Núcleo inicial a integrarse al proceso y continuar con el seguimiento de los compromisos del tercer Plan, con el objetivo de mantener la participación de la sociedad civil sin que ello implicara sustituir al Núcleo original. Finalmente, las organizaciones que aceptaron sumarse fueron Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, Coalición Contrapeso, Borde Político y Reforestamos México (Secretaría de la Función Pública, 2018: 13).

Posteriormente, durante una reunión celebrada en Washington en junio de 2017, el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto acordó enviar a México un grupo de trabajo *ad hoc*, con el propósito de apoyar al país ante la crisis generada y buscar posibles alternativas de solución. Este grupo estaría conformado por dos integrantes del Comité Directivo: un representante del gobierno de Sudáfrica y un representante de las organizaciones de la sociedad civil Directorio Legislativo de Argentina. La visita fue programada inicialmente del 28 al 30 de agosto de 2017, sin embargo, el gobierno de Sudáfrica informó que no podría participar en la misión, por lo que la visita fue pospuesta hasta que otro gobierno miembro del Comité Directivo de la Alianza pudiera integrarse al grupo de trabajo.

Paralelamente, a seis meses después del informe publicado por *The New York Times* sobre el uso de Pegasus, se revelaron nuevos casos de vigilancia que derivaron en un escándalo internacional, pues, el 30 de agosto de 2017, las pruebas técnicas confirmaron más de 100 intentos de infección dirigidos contra al menos 22 personas, entre los objetivos se encontraban la reconocida periodista Carmen Aristegui y su hijo; el entonces director ejecutivo de IMCO y miembro del primer Comité Directivo de la OGP, Juan Pardini; así como abogados defensores de derechos humanos e incluso integrantes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes enviado por la Organización de los Estados Americanos para investigar la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa (OGP, 2018: 2).

La revelación de estos hechos colocó al gobierno mexicano en una situación particularmente delicada, al quedar expuesto internacionalmente.

Finalmente, tras estos acontecimientos, el grupo de trabajo *ad hoc*, visitó México los días 19 y 20 de octubre de 2017. A la misión asistieron: como representante gubernamental, el Mtro. José Manuel Ruíz Yáñez, secretario del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia de Chile; y como representante de la sociedad civil, la Mtra. María Barón, integrante de la organización Directorio Legislativo de Argentina. La agenda contempló reuniones con el Núcleo de organizaciones de la sociedad civil, el INAI y la Secretaría de la Función Pública, con el objetivo de analizar las razones que llevaron a la salida de las organizaciones y explorar posibles alternativas para reconstruir la relación entre el Estado y la sociedad, así como reactivar la colaboración dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto. No obstante, los encuentros no lograron alcanzar un acuerdo que permitiera retomar el trabajo pendiente, lo que dejó en incertidumbre la continuidad del proyecto en el país (Secretaría de la Función Pública, 2018: 8).

3.2.6 Implementación y evaluación

La implementación del tercer Plan de Acción comenzó en febrero de 2017; no obstante, los trabajos para su cumplimiento lograron estabilizarse hasta los primeros meses de 2018. Esta situación estuvo relacionada, en primer lugar, con la pausa derivada de la salida de las organizaciones de la sociedad civil del proceso. A ello

se añadió el impacto del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, el cual ocasionó afectaciones en distintas oficinas gubernamentales y provocó el desalojo de varias dependencias públicas (Secretaría de la Función Pública, 2018: 13).

Una vez retomadas las actividades, el primer paso para la implementación del tercer Plan consistió en la elaboración de hojas de ruta para cada compromiso. En dichos documentos se identificaban las personas servidoras públicas responsables y se especificaban las acciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados. Al igual que en los planes anteriores, se contempló el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, en esta etapa no todos los compromisos contaron con una participación directa de estas organizaciones.

Para dar seguimiento a las líneas de acción, se establecieron reuniones periódicas de revisión de avances en las que participaron grupos de trabajo integrados, de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, por representantes gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y, en ciertos casos, integrantes del ámbito académico.

Asimismo, el 11 de mayo de 2018, en el marco de la Semana de Gobierno Abierto, se presentó el Tablero Público de Seguimiento, una versión actualizada del tablero utilizado durante el segundo Plan de Acción. Esta plataforma incluía información sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos, las hojas de ruta correspondientes, los datos de contacto de las personas servidoras públicas responsables de cada línea de acción y un espacio destinado a recibir comentarios y sugerencias por parte de la ciudadanía.

En dicha presentación participaron la Dra. Gabriela Nava, investigadora del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, además de servidores públicos responsables de los distintos compromisos, representantes de organizaciones de la sociedad civil que acompañaban su implementación y miembros de la ciudadanía en general. Este espacio permitió exponer los avances alcanzados en el cumplimiento del tercer Plan y, al mismo tiempo, recibir observaciones y retroalimentación de los asistentes (Secretaría de la Función Pública, 2018: 19).

De manera paralela al proceso de implementación del tercer Plan, las organizaciones de la sociedad civil que anteriormente conformaban el Núcleo de la Alianza continuaron expresando inquietudes sobre el rumbo de la agenda de Gobierno Abierto en México. En este contexto, el 16 de julio de 2018 el ex Núcleo presentó una “Carta de Preocupación” ante el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto mediante el mecanismo denominado *Response Policy*, durante la 5ª Cumbre Global de la Alianza celebrada en Georgia.

En dicha carta, las organizaciones señalaron que la agenda de Gobierno Abierto en México atravesaba una crisis derivada, por un lado, de la disminución en el alcance de los compromisos incluidos en el tercer Plan y, por otro, de las revelaciones relacionadas con el uso de mecanismos de espionaje ilegal contra integrantes de la sociedad civil. Asimismo, advirtieron que el contexto político nacional mostraba un deterioro significativo, reflejado en los altos niveles de violencia contra periodistas y en el carácter especialmente violento del proceso electoral de 2018, durante el cual fueron asesinados más de cien actores políticos.

A ello se sumaba la ausencia de avances relevantes en las investigaciones sobre el caso de espionaje digital denunciado por las víctimas, frente a este panorama, las organizaciones hicieron un llamado tanto al Comité Directivo de la Alianza como a la comunidad internacional para reflexionar sobre los desafíos que enfrentaba el modelo de Gobierno Abierto en México, especialmente en relación con la reducción del espacio cívico y la necesidad de garantizar condiciones efectivas para la participación de la sociedad civil. Además, sostuvieron que la experiencia mexicana evidenciaba la importancia de contar con una voluntad genuina de cumplir los principios de la Alianza, más allá de la adopción formal de compromisos (Secretaría de la Función Pública, 2018: 28).

Las organizaciones también destacaron que México se encontraba en un contexto de transición política que daría paso a una nueva administración federal a partir del 1 de diciembre de 2018. En ese sentido, manifestaron su disposición para dialogar con el nuevo gobierno y retomar la agenda de Gobierno Abierto con miras a la construcción de un cuarto Plan de Acción. De igual manera, solicitaron el

acompañamiento del Comité Directivo de la Alianza como actor internacional relevante para garantizar la continuidad de esta agenda (IMCO Staff, 2018).

Posteriormente, el 23 de agosto de 2018, la Alianza para el Gobierno Abierto notificó al Estado mexicano que la Carta de Preocupación cumplía con los criterios necesarios para iniciar una investigación mediante el mecanismo de *Response Policy*, debido a que, transcurrido más de un año desde las revelaciones sobre Pegasus, el gobierno mexicano no había mostrado avances suficientes para atender la problemática.

Finalmente, el 31 de agosto de 2018 concluyó el periodo establecido para el cumplimiento de los compromisos del tercer Plan de Acción. De acuerdo con el Tablero Público de Seguimiento, el nivel de avance reportado alcanzó el 93%. Aunado a ello, el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) emitió diversas recomendaciones para fortalecer futuros procesos de Gobierno Abierto en México, entre las que destacaban:

- a) Reconstruir la confianza con la sociedad civil y fortalecer la gobernanza de la Alianza para garantizar su continuidad y relevancia.
- b) Incorporar de manera más clara mecanismos de rendición de cuentas y temas prioritarios de la agenda pública dentro de los compromisos futuros.
- c) Dotar de mayor precisión a los compromisos complejos o de amplio alcance mediante hitos y rutas de implementación claramente definidas.
- d) Ampliar la diversidad de actores involucrados y fomentar una mayor corresponsabilidad en la elaboración e implementación del Plan de Acción.
- e) Considerar los tiempos electorales al momento de definir el calendario del siguiente Plan de Acción (Secretaría de la Función Pública, 2018: 27).

No obstante, es importante señalar que los resultados anteriormente mencionados correspondían a una autoevaluación elaborada por el propio gobierno mexicano. En contraste, el ex Núcleo de organizaciones de la sociedad civil presentó un “Informe Sombra”, en el cual se concluyó que cinco de los siete compromisos originalmente acordados habían sido modificados durante la etapa de implementación.

De acuerdo con dicho informe, estas modificaciones redujeron el alcance de algunos compromisos (especialmente en temas relacionados con pobreza, desigualdad, derechos humanos y combate a la corrupción), además de alterar sustancialmente propuestas vinculadas con agua y salud. Las organizaciones señalaron que dichos cambios se realizaron sin respetar el proceso original de co-creación ni el trabajo desarrollado por más de 400 especialistas que participaron en el diseño inicial de los compromisos. Por ello, concluyeron que la administración federal finalizó su periodo sin cumplir plenamente con los objetivos planteados en el tercer Plan de Acción.

Asimismo, el Informe Sombra sostuvo que el gobierno de Enrique Peña Nieto dejó la agenda de Gobierno Abierto en una situación de crisis. Según el documento, ello ocurrió primero a partir de las revelaciones sobre espionaje digital contra integrantes de la sociedad civil y posteriormente debido a que el Estado mexicano incurrió en una simulación del proceso de co-creación y del cumplimiento de compromisos, al no respetar la metodología ni los acuerdos establecidos dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto.

El informe fue elaborado a partir de entrevistas con especialistas pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil que participaron en la co-creación original de los compromisos, así como con otras organizaciones incorporadas posteriormente por la Secretaría de la Función Pública durante la implementación, en ocasiones sin claridad respecto a sus funciones dentro del proceso. Además, el análisis incluyó la revisión de diversos documentos oficiales relacionados con la implementación del Gobierno Abierto en México.

A partir de estos elementos, el ex Núcleo concluyó que el Estado mexicano había incurrido en una simulación de Gobierno Abierto. Sin embargo, las organizaciones también identificaron que la transición gubernamental representaba una oportunidad para reconstruir el mecanismo y retomar la agenda bajo una nueva administración, con el objetivo de desarrollar un cuarto Plan de Acción más ambicioso, participativo y acorde con las necesidades del país (IMCO Staff, 2018).

3.3 El voto de confianza a Andrés Manuel López Obrador

El primero de julio, Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones presidenciales, lo cual fue un evento importante para la historia de México, ya que, llegó al poder MORENA, un nuevo partido político, esto significó una esperanza para las organizaciones de la sociedad civil para colaborar nuevamente con el gobierno y seguir con el proyecto de Gobierno Abierto, pues, MORENA llegó con una gran aceptación por parte de la población mexicana, vendiéndose como un partido completamente diferente a lo que estaba acostumbrado México.

Con la nueva administración federal instalada, el nuevo gobierno representado por la Secretaría de la Función Pública, el INAI y el Núcleo de las organizaciones de la sociedad civil, por fin reanudaron el proceso de Gobierno Abierto en marzo de 2019, mediante la creación de una nueva figura de coordinación denominada “Comité Coordinador”, el cual sustituyó a la figura del Secretariado Técnico Tripartita. Es importante reconocer que las nuevas autoridades de la Secretaría de la Función Pública, la cual recordemos es el organismo nacional responsable del proceso del proyecto de Gobierno Abierto, facilitaron este diálogo (OGP, 2019: 2).

De igual manera se acordó entre las partes que integraron el Comité Coordinador, atender la problemática de espionaje digital que causó la salida de las organizaciones de la sociedad civil del proyecto en 2017 (Comité Coordinador, 2019: 6). Dos meses después, el 24 de mayo de 2019, todas las partes del Comité Coordinador, convocaron a la elaboración del cuarto Plan de Acción.

3.3.1 Cuarto Plan de Acción 2019-2022

La construcción del cuarto Plan de Acción represento un nuevo punto de llegada con elevadas expectativas, el diseño de la metodología de este Plan incluyó las siguientes etapas:

Etapas 1. Consulta Pública

A lo largo de varios meses se llevó a cabo un nuevo proceso de co-creación, en este contexto, entre el 24 de mayo y el 17 de junio de 2019 se puso a disposición de la ciudadanía una consulta, tanto física como digital, en la que participaron, según el Comité Coordinador, más de 1,100 personas a través de medios digitales y más de

400 de manera presencial para la definición de compromisos (Comité Coordinador, 2019: 4).

En esta primera fase, el objetivo fue identificar las áreas temáticas prioritarias del Plan, alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, a fin de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, una de las principales innovaciones de este proceso, fue la incorporación transversal de la perspectiva de género y de la Agenda 2030 en la formulación de los compromisos. Como resultado, se definieron tres ejes: justicia y cumplimiento de las leyes; bienestar para todas las personas y desarrollo económico para México.

Etapas 2. Sistematización de resultados 18 junio – 05 julio 2019

En agosto de 2019, tras la sistematización de los resultados de la consulta pública, se realizó una primera identificación de los principales problemas públicos, alineados con las temáticas prioritarias del Plan. Esta fase tuvo como propósito organizar la información recabada y generar insumos para el desarrollo de las mesas de co-creación.

A partir de este ejercicio, se definieron los seis temas más votados, en torno a los cuales se estructuraron dichas mesas:

Tabla 6. Definición de ejes

Eje	Tema
Justicia y cumplimiento de las leyes	• La eliminación de la corrupción y la impunidad • El fortalecimiento de la paz y la seguridad pública
Bienestar para todas las personas	• El acceso a la educación en todos los niveles • La garantía de servicios de salud para toda la población
Desarrollo económico para México	• La generación de más y mejores oportunidades de empleo • El impulso al desarrollo rural.

Fuente: Elaboración propia con información del cuarto Plan de Acción

Etapas 3. Creación de árboles de problema 10 julio – 02 agosto 2019

En esta fase se llevó a cabo la elaboración de árboles de problemas para cada una de las seis temáticas prioritarias, incorporando la retroalimentación de personas expertas con el fin de identificar de manera estructurada sus causas y efectos.

De forma paralela, se diseñó un paquete (kit) de documentos para las y los participantes, cuyo propósito fue proporcionar insumos que facilitaran las dinámicas de intercambio y deliberación en las mesas de co-creación.

Etapas 4. Mesas de co-creación 19 agosto – 27 septiembre 2019

Del 8 al 24 de julio de 2019, se llevaron a cabo los trabajos de logística y convocatoria para la participación en las mesas de co-creación, y a partir del diagnóstico de especialistas provenientes de la academia, la sociedad civil y el gobierno, así como de las propuestas recabadas en la consulta pública, se contextualizaron los temas prioritarios, los problemas a atender y las posibles soluciones que podrían traducirse en compromisos.

Esta fase se desarrolló del 21 de agosto al 27 de septiembre de 2019, en el Centro de Artes Vivas, ubicado en la alcaldía Coyoacán, en la Ciudad de México, y se dividió en dos fases:

- **Fase I.** Realizada del 21 de agosto al 13 de septiembre, tuvo como objetivo la formulación preliminar de un compromiso por cada temática, sujeto a revisión de viabilidad y factibilidad. Para ello, se llevaron a cabo seis mesas, una por cada tema: anticorrupción (21 de agosto), desarrollo rural (27 de agosto), educación (29 de agosto), salud (2 de septiembre), empleo (9 de septiembre) y seguridad (13 de septiembre).
- **Fase II.** Desarrollada del 17 al 27 de septiembre de 2019, se enfocó en la redacción final de los compromisos, así como en la asignación de responsables con base en criterios de viabilidad y factibilidad. Al igual que en la fase anterior, se realizaron seis mesas temáticas: anticorrupción (17 de septiembre), desarrollo rural (18 de septiembre), educación (19 de septiembre), salud (24 de septiembre), empleo (25 de septiembre) y seguridad (27 de septiembre).

En estas fases se desarrollaron seis compromisos “co-creados”, es decir, que surgieron directamente del proceso participativo. Adicional a ello, el gobierno federal propuso siete compromisos “proactivos”, como se muestra en la tabla 5 y 6 a continuación.

Tabla 7. Compromisos co-creados del cuarto Plan de Acción

Tema	Compromisos
Anticorrupción	Gasto abierto y responsable en programas sociales.
Desarrollo rural	Incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable
Educación	Información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación
Salud	Derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes
Empleo	Transparencia para fomentar la inclusión laboral
Seguridad	Plataforma única y abierta de información de seguridad pública

Fuente: Elaboración propia con información del cuarto Plan de Acción

Tabla 8. Compromisos proactivos del cuarto Plan de Acción

Tema	Compromisos
Vigilancia estatal	Controles democráticos a la inversión de comunicaciones privadas
Política de cuidados	Fomentar los servicios públicos de cuidados
Fideicomisos	Transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos
Recursos naturales	Fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca
Beneficiarios finales	Hacia la divulgación de beneficiarios finales
Corrupción en aduanas y tráfico de armas	Transparencia del flujo y control de armas
	Estrategia subnacional de gobierno abierto

Fuente: Elaboración propia con información del cuarto Plan de Acción

Etapas 5. Creación de Hojas de Ruta 14 octubre – 11 noviembre 2019

La fase de elaboración de hojas de ruta se llevó a cabo con el objetivo de definir planes de trabajo para los compromisos seleccionados, en estos se establecieron elementos clave como: la persona servidora pública responsable, la organización de la sociedad civil corresponsable, las actividades a realizar, el resultado final, los productos esperados, los indicadores, los medios de verificación, así como las fechas de inicio y conclusión (Comité Coordinador, 2019: 46).

En este sentido, cada compromiso contó con una ruta de implementación definida para el periodo comprendido entre diciembre de 2019 y agosto de 2021, en la que se asignaron responsabilidades tanto a actores gubernamentales como a corresponsables de la sociedad civil.

Etapas 6. Publicación 10 de diciembre 2019

La fase de publicación del cuarto Plan, contempló su difusión tanto en el sitio oficial de la Alianza para el Gobierno Abierto, como en la plataforma del proceso nacional, así como el lanzamiento de una herramienta pública para el seguimiento y monitoreo de los compromisos.

La presentación oficial del Plan se realizó el 10 de diciembre de 2019 en la Secretaría de la Función Pública, donde fue dado a conocer por el Comité Coordinador, integrado por la dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, secretaria de la Función Pública; el dr. Francisco Javier Acuña Llamas, comisionado presidente del INAI; el mtro. Joel Salas Suárez, comisionado del INAI y coordinador de la Comisión Permanente de Políticas de Acceso, Gobierno Abierto y Transparencia; y el Lic. Alfredo Elizondo, representante del Núcleo de organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, una vez iniciada la etapa de implementación, el desarrollo del Plan se vio atravesado por la pandemia de COVID-19 a partir de 2020, lo que representó un obstáculo significativo para la ejecución de las actividades previstas, pues, las restricciones sanitarias, la reorientación de capacidades institucionales y las limitaciones para la interacción presencial afectaron directamente los procesos de co-creación, seguimiento y cumplimiento de los compromisos.

Ante este contexto, y en concordancia con las disposiciones de la Alianza, se realizaron ajustes en los plazos y en las hojas de ruta, definidos de manera colaborativa entre las autoridades responsables y las organizaciones de la sociedad civil corresponsables. Como resultado, el Plan integrado por trece compromisos, estableció como fecha límite para su cumplimiento el 31 de agosto de 2021, considerando ya las adecuaciones derivadas de la contingencia sanitaria (Comité Coordinador, 2019: 48).

3.3.2 Implementación y evaluación

Este cuarto Plan, al igual que los anteriores, contó con la herramienta de seguimiento denominada “Tablero de seguimiento”, disponible en el sitio web <http://gobabiertomx.org/>, en este espacio, las autoridades responsables y las organizaciones corresponsables, reportaban y validaban periódicamente los avances de cada compromiso (Comité Coordinador, 2019: 8). No obstante, aunque el portal aún es accesible, el Tablero de Seguimiento ya no se encuentra operando, ya que al intentar consultarlo se presentan errores que impiden el acceso a la información, por ello, se hace referencia a esta herramienta en pasado.

En este contexto, los mecanismos de seguimiento de los compromisos de cada Plan no presentaron cambios sustantivos durante los diez años de implementación del proyecto.

Paralelamente, al proceso de implementación del cuarto Plan, México continuó recibiendo reconocimiento a nivel internacional por sus esfuerzos en materia de Gobierno Abierto, destacando, por ejemplo, el reconocimiento otorgado por más de 15 países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto durante el taller “Diseño de Políticas de Gobierno Abierto en lo Local”, en Bélgica, donde se valoró el liderazgo del país en la promoción de estrategias subnacionales. En particular, se resaltó la implementación de acciones en 30 de las 32 entidades federativas, orientadas a consolidar procesos de co-creación desde lo local para atender problemáticas públicas, así como la sistematización de estas prácticas en plataformas institucionales (INAI, 2019).

Resulta pertinente señalar que este tema ya venía siendo trabajado por México desde años atrás, pues, fue uno de los países pioneros en impulsar el Gobierno Abierto a nivel estatal, esto derivado de la reforma constitucional en materia de transparencia de febrero de 2014, mediante la cual el IFAI se transformó en el INAI. Entre las nuevas atribuciones otorgadas a este organismo a través de la Ley General de Transparencia, se incluyó la promoción de políticas de Gobierno Abierto.

En este contexto, desde febrero de 2015 el INAI impulsó la iniciativa “Gobierno Abierto: Co-creación” a nivel local, en las entidades federativas, con la participación de autoridades gubernamentales, órganos garantes estatales, organismos

autónomos, sociedad civil organizada y ciudadanía en general. Al igual que a nivel federal, en estos espacios se constituyeron Secretariados Técnicos Locales y Planes de Acción (Severino y Moro, 2019: 21). Para 2019, el panorama se encontraba como se muestra en la imagen 1.

Imagen 1.



Fuente: imagen sacada del cuadernillo GUÍA de implementación de Gobierno Abierto. Un aporte desde Sociedad Civil, página 22.

3.3.2.1 Resultados

No obstante, este reconocimiento coexistía con un contexto interno marcado por importantes limitaciones en materia de participación ciudadana, pues, diversas organizaciones internacionales señalaron un deterioro en las condiciones del espacio cívico y las libertades fundamentales. El *Civicus Monitor*, por ejemplo, clasificó a México como un país con espacio cívico represivo, destacando agresiones persistentes contra personas defensoras de derechos humanos, riesgos elevados para el ejercicio periodístico, restricciones al derecho de asamblea y bajos niveles de pluralismo mediático (OGP, 2019: 8).

En el ámbito de combate a la corrupción y rendición de cuentas, si bien se registraron algunos avances institucionales como el lanzamiento en 2019 de la plataforma de denunciantes “Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la

Corrupción”, México continuó mostrando resultados limitados en indicadores internacionales, pues, tan solo el Índice de Percepción de la Corrupción mantenía calificaciones bajas y relativamente estancadas desde 2015, ubicando al país en posiciones rezagadas a nivel global (OGP, 2019: 9).

A pesar de algunos avances puntuales, particularmente en materia de transparencia presupuestaria, donde México había obtenido calificaciones altas a nivel internacional, persisten importantes limitaciones en los mecanismos de fiscalización durante la ejecución y auditoría del gasto, así como en las oportunidades de participación ciudadana en estos procesos. Estas debilidades también se reflejaron en sectores estratégicos, como el energético, donde algunas reformas orientadas a fortalecer el papel del Estado habían sido señaladas por reducir la apertura en la toma de decisiones. De manera similar, en las industrias extractivas, aunque el país se había adherido a estándares internacionales de transparencia, los avances continuaban siendo incipientes (OGP, 2019: 9).

En paralelo, si bien se habían impulsado medidas enmarcadas en el combate a la corrupción, como la prohibición de condonaciones fiscales a grandes contribuyentes, estas no se tradujeron necesariamente en mayores niveles de transparencia. Lo anterior se evidenció en vacíos persistentes, como la ausencia de un marco robusto de protección a denunciantes y las limitaciones en la transparencia del financiamiento político.

Finalmente, en términos de resultados, todos los compromisos del cuarto Plan de Acción iniciaron con la conformación de sus grupos de trabajo y espacios de diálogo; sin embargo, su nivel de cumplimiento fue desigual, pues, de acuerdo con el Mecanismo de Revisión Independiente, siete compromisos presentaron avances limitados, cinco alcanzaron un nivel sustancial y únicamente uno fue completado, correspondiente al compromiso en materia de gestión de recursos naturales (bosques, agua y pesca). En contraste, compromisos como gasto abierto, inclusión laboral y fideicomisos enfrentaron interrupciones en su implementación, en gran medida debido a la pausa de la sociedad civil en dichos procesos (OGP, 2023).

Si bien estos resultados fueron documentados a través de evaluaciones externas, particularmente por el Mecanismo de Revisión Independiente, el nivel de

desagregación disponible en este informe no permite identificar con total precisión el desempeño individual de cada compromiso. En este sentido, resulta relevante recordar que, durante la implementación del Plan, existía el “Tablero de seguimiento” como herramienta pública para monitorear avances de manera más detallada; sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, aunque el sitio web aún es accesible, el tablero ya no se encuentra disponible o funcional, lo que limita la posibilidad de reconstruir con mayor claridad la evolución específica de los compromisos. Con esto se concluyó formalmente el cuarto Plan de Acción en México.

Es importante mencionar que cerca del final del cuarto Plan, las acusaciones de un gobierno espía regresaron, pues, la sociedad civil declaró tres nuevos casos de interceptación de comunicaciones a defensores de derechos humanos y periodistas. Esta situación llevó al Núcleo a expresar nuevamente su preocupación por estos nuevos casos de intervención con el nuevo gobierno, por lo cual declararon que eran inexistentes las condiciones mínimas para la co-creación de un quinto Plan de Acción (OGP, 2023).

Posterior a la finalización de este cuarto Plan, en agosto de 2021, no se registró la planeación para la elaboración inmediata de un nuevo Plan, lo que significó una pausa en la continuidad del proceso de Gobierno Abierto a nivel federal. Este escenario se enmarca en un contexto de tensiones entre actores gubernamentales y la sociedad civil, que ya se habían venido manifestado durante la ejecución del propio cuarto Plan.

No obstante, el impulso de Gobierno Abierto no desapareció, sino que se desplazó, pues, diversas entidades federativas y municipios desarrollaron sus propios Planes de Acción en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, consolidando iniciativas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas desde lo local. En conjunto, este periodo muestra una reconfiguración del modelo de Gobierno Abierto en México, caracterizada por la pérdida de centralidad del nivel federal y el fortalecimiento relativo de las iniciativas locales.

3.3.3 V y VI Cumbre Global de Gobierno Abierto

Tras la conclusión del cuarto Plan de Acción, el tema de Gobierno Abierto a nivel federal mostró una notable ausencia en la agenda pública durante casi dos años. No fue sino hasta el 19 de abril de 2023, que la discusión se retomó en el marco de la V Cumbre Global de Gobierno Abierto, celebrada en México, donde el Tecnológico de Monterrey fungió como anfitrión del evento.

En este espacio se abordaron diversos retos para el futuro inmediato de la transparencia a nivel internacional, particularmente aquellos derivados del avance tecnológico. Se destacó que herramientas que en un inicio favorecieron la apertura gubernamental, como las redes sociales, comenzaban también a representar riesgos al facilitar la difusión de desinformación en lugar de fortalecer el principio de publicidad. Asimismo, se discutió el impacto emergente de la inteligencia artificial (IA), señalando posibles implicaciones en la gestión de datos personales (INAI, 2023).

En el ámbito nacional, uno de los temas centrales fue la preocupación ante una posible reforma que planteaba la desaparición de los organismos constitucionales autónomos en México, entre ellos el INAI. En este contexto, el entonces director ejecutivo de la Alianza para el Gobierno Abierto, Sanjay Pradhan, reconoció al INAI como una pieza fundamental tanto para el funcionamiento del sistema democrático mexicano como para la consolidación del modelo de Gobierno Abierto en el país.

Pues, cabe recordar que el INAI no solo coordinaba la agenda de Gobierno Abierto en el país, sino que también impulsaba herramientas clave para su evaluación, como la Métrica de Gobierno Abierto, un ejercicio de carácter cualitativo y cuantitativo realizado por El Colegio de México de manera bianual desde 2017, con el objetivo de monitorear el nivel de apertura institucional (Macías, 2025: 12). En este sentido, la posible desaparición del INAI representaba una amenaza directa para la continuidad del modelo.

Este escenario colocó en el centro del debate la relevancia de la autonomía institucional, entendida como un elemento clave para garantizar la imparcialidad en el acceso a la información y mantener una separación efectiva frente a los intereses del poder político.

Para comprender este proceso, es necesario situarlo en el contexto de la agenda de reformas impulsada por el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador. En diciembre de 2023, el presidente anunció un paquete de reformas constitucionales orientadas, según su planteamiento, a fortalecer los principios de la denominada Cuarta Transformación: humanismo, justicia, honestidad, austeridad y democracia. Posteriormente, el 5 de febrero de 2024, se enviaron a la Cámara de Diputados 20 iniciativas, de las cuales 18 correspondían a reformas constitucionales.

En este contexto, el discurso gubernamental justificó la eliminación de organismos autónomos bajo criterios de austeridad, y en el caso específico del INAI, se argumentó que este no había cumplido con su objetivo de garantizar la transparencia en el gasto público, señalando incluso posibles prácticas de opacidad y corrupción al interior del organismo (López citado en Macías, 2025). A partir de esta narrativa, se planteó su reintegración a la Administración Pública Federal, lo que implicaría la pérdida de su autonomía y una reducción presupuestal significativa. Asimismo, se propuso redirigir los recursos de estos organismos, estimados en más de 32 mil millones de pesos, al “Fondo de Pensiones para el Bienestar” (López citado en Macías, 2025).

Frente a esta situación, el pleno del INAI manifestó su postura, señalando que el acceso a la información pública no debía estar sujeto a intereses políticos y advirtiendo que la desaparición del Instituto implicaría un debilitamiento en las garantías de transparencia, así como un posible incremento en la opacidad y la corrupción (Macías, 2025: 18).

En medio de esta tensión institucional, durante la VI Cumbre Nacional de Estado Abierto, celebrada el 28 de agosto de 2024, los comisionados del INAI hicieron un llamado a la entonces ya presidenta electa Claudia Sheinbaum, para establecer un diálogo abierto orientado a preservar y fortalecer las capacidades institucionales en materia de acceso a la información y democracia. No obstante, el proceso legislativo continuó avanzando y, el 21 de noviembre de 2024, la Cámara de Diputados aprobó la reforma que contemplaba la eliminación de seis organismos autónomos (Macías,

2025: 18). Posteriormente, el 20 de diciembre del mismo año, la reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Tras un periodo de 90 días para la adecuación del marco legal, el INAI desapareció formalmente en marzo de 2025, transfiriendo sus funciones a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

En conjunto, estos acontecimientos evidencian una reconfiguración profunda del modelo institucional de la transparencia en México y de las condiciones bajo las cuales se había desarrollado la agenda de Gobierno Abierto en años anteriores. Más que ofrecer una conclusión definitiva, este escenario abre una serie de interrogantes sobre el rumbo que ha tomado la política de apertura gubernamental en el país, así como sobre los alcances y límites de los mecanismos de participación y rendición de cuentas en el nuevo contexto institucional.

Capítulo 4. Análisis

Una vida no examinada no merece ser vivida.

Sócrates

El presente capítulo se construye a partir de una estrategia metodológica cualitativa orientada a analizar el modelo de Gobierno Abierto en México, contrastando su dimensión discursiva con su implementación práctica. Para ello, en una primera etapa se llevó a cabo un proceso de acopio de información basado en la revisión documental de los Planes de Acción de Gobierno Abierto en México, así como de informes oficiales, evaluaciones internacionales y documentos elaborados por organizaciones de la sociedad civil. De manera complementaria, se consideraron espacios de discusión pública, como foros especializados, que permitieron ampliar la comprensión del contexto en el que se ha desarrollado esta agenda.

Como técnica de investigación adicional, se recurrió a la realización de entrevistas semiestructuradas, las cuales fueron diseñadas a partir de un cuestionario previo compuesto por diez preguntas. Estas entrevistas estuvieron dirigidas a actores clave vinculados a la agenda de Gobierno Abierto, seleccionados en función de su experiencia directa en el diseño, implementación o evaluación de este modelo. En particular, se buscó contactar tanto a integrantes de organizaciones de la sociedad civil que participaron en los ejercicios de co-creación, como a exfuncionarios del INAI, así como a perfiles vinculados con la Agencia de Transformación Digital, debido a su posible papel en la reconfiguración reciente de esta agenda tras la desaparición del Instituto.

Las entrevistas tuvieron como propósito explorar, desde la experiencia de estos actores, aspectos que difícilmente pueden captarse únicamente a partir del análisis documental, tales como las limitaciones en la implementación del modelo, la manera en que se desarrollaron los procesos de co-creación y su valoración sobre el contexto actual. En este sentido, las preguntas estuvieron orientadas a conocer sus opiniones sobre el funcionamiento del Gobierno Abierto en México, las dificultades enfrentadas y las perspectivas ante los cambios institucionales recientes,

particularmente en relación con la desaparición del INAI y la posible transferencia de estas funciones a nuevas instancias.

Si bien se intentó establecer contacto con once perfiles relevantes, como Guillermo Cejudo, Gonzalo Javier Suárez Prado, Enrique Pavon Baños, César Alfonso Espinoza Palafox, Joel Salas Suárez, Josefina Román Vergara, Adrián Alcalá, Blanca Lilia Ibarra Cadena, Julieta del Río Venegas, Rafael Valenzuela, Jaime Cerdio y con tres organizaciones de la sociedad civil como Cultura ecológica, Transparencia Mexicana y el IMCO, únicamente se obtuvieron tres respuestas, de las cuales solo dos accedieron a participar: del IMCO, Natalia Campos, Coordinadora del área de Administración Pública del Instituto Mexicano para la Competitividad, quien cuenta con una formación académica como licenciada en Ciencia Política y Gobierno en la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), y es maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); y Jaime Cerdio, ex director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, quien cuenta con maestría en Administración Pública y Política Pública por el TEC de Monterrey, y dos licenciaturas, una en Economía en el Instituto Politécnico Nacional, y otra en Derecho por la Universidad del Valle de México. Esto constituye una limitación metodológica reconocida; no obstante, los testimonios recabados aportaron elementos cualitativos valiosos para contrastar la información institucional. La evidencia del proceso de contacto se incluye en el anexo 3 del presente trabajo.

En cuanto al análisis, este se estructura en dos apartados principales: el primero se centra en el periodo 2011-2022, en el cual se examina el desarrollo del modelo de Gobierno Abierto a partir del análisis de los Planes de Acción y de los elementos que conformaron su implementación, con el objetivo de identificar si este modelo trascendió el plano discursivo y se materializó en la práctica; el segundo apartado amplía el análisis hacia el periodo posterior a 2023, con el fin de examinar las transformaciones recientes en el contexto institucional. En esta sección, el análisis se organiza a partir de los principios del Gobierno Abierto (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana) para evaluar si estos se han fortalecido o

debilitado a partir de las reformas impulsadas en los últimos años, aun cuando el modelo no sea mencionado de manera explícita.

A partir de estos dos momentos analíticos, el capítulo busca ofrecer una interpretación integral sobre la evolución del Gobierno Abierto en México, considerando tanto sus avances como sus tensiones y posibles retrocesos en el nuevo contexto político-institucional.

4.1 Modelo de Gobierno Abierto 2011-2022

Como primera instancia, es adecuado comenzar este análisis con base a los cuatro Planes de Acción, es decir, estos cuatro documentos nos permiten ver a simple vista, como primera capa, la evolución que tuvo el modelo en México, pues, estos Planes mostraron en su respectivo proceso de elaboración un cambio incremental, sin embargo, resulta pertinente conocer si este cambio se tradujo en su momento también en avances en los principios del mismo modelo (transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas).

4.1.1 Primer Plan de Acción (Plan Ampliado)

El primer Plan de Acción en México, funcionó como una prueba piloto que permite analizar la primera aproximación del Estado mexicano a la implementación del modelo de Gobierno Abierto. Como se ha señalado, los Planes Nacionales de Acción deben articular tres principios fundamentales: participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas; los cuales se deben reforzar y utilizar, en este sentido, en términos de transparencia, este primer Plan evidencia una cuestión clave: la existencia de un marco normativo no garantiza su aplicación efectiva, pues, a pesar de que México contaba en 2011 con una legislación robusta en materia de acceso a la información, el hecho de que el 100% de los 37 compromisos se concentraran en este principio revela que la apertura real de las dependencias públicas aún constituía una tarea pendiente. En este sentido, estos primeros compromisos pueden entenderse como un intento por materializar, en la práctica, disposiciones que ya existían en el plano legal.

Asimismo, este primer ejercicio permitió ampliar los márgenes de apertura institucional, incorporar nuevas áreas de acción e impulsar el uso de herramientas digitales como portales, bases de datos y plataformas en línea. No obstante, este énfasis exclusivo en la transparencia también refleja una concepción limitada del Gobierno Abierto, reducida al acceso a la información, pues, los principios de participación ciudadana y rendición de cuentas tuvieron una presencia limitada, ya que, si bien se logró incorporar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de los programas, no se logró consolidar mecanismos sostenidos de intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Asimismo, no se desarrollaron instrumentos que generaran consecuencias tangibles derivadas de la gestión pública en los compromisos. Esto evidencia un desfase entre el enfoque integral del modelo y su implementación inicial en el caso mexicano.

Bajo esta lógica, el Gobierno Abierto parece operar, en esta primera etapa, más como un modelo orientado a mostrar información que a redistribuir el poder de control entre Estado y ciudadanía. Este enfoque resulta problemático, pues, desdibuja el carácter innovador del modelo y lo aproxima a una política de transparencia tradicional, ahora presentada bajo una nueva etiqueta. En esta línea, Rafael Martínez ya había criticado que los compromisos se centraron en la actualización de portales, mejora de trámites e interoperabilidad, sin que ello se tradujera en cambios sustantivos en la relación entre gobierno y sociedad (Martínez, 2012: 26). Sin embargo, este énfasis en la transparencia no debe interpretarse como una limitación, y es de suma importancia explicar esto.

Como primer punto, el enfoque en transparencia no es una limitación, sino una fase inicial dentro del proceso de consolidación del modelo. Tal como se desarrolló en el marco teórico, la transparencia constituye un elemento habilitador de los otros principios, en tanto la participación ciudadana y la rendición de cuentas dependen de la disponibilidad y accesibilidad de la información pública, en este sentido, resulta coherente que el esfuerzo institucional se haya concentrado, en un primer momento, en fortalecer la transparencia, particularmente la proactiva, pues, como menciona Nacional Campos, México estaba dentro de la Alianza pero no estaba a la altura de los estándares internacionales (Campos, Anexo 1).

Como segundo punto, es importante reconocer que, aunque la participación ciudadana no se refleje directamente en los compromisos, sí estuvo presente en el proceso de elaboración del Plan, mediante la colaboración entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Este ejercicio de co-creación dotó de legitimidad al Plan Ampliado y representó un avance en la incorporación de actores no gubernamentales en la definición de la agenda.

En este sentido, resulta pertinente analizar ahora la trayectoria de los compromisos establecidos en el Plan, pues, si bien estos representaron un avance significativo en términos de diseño y co-creación, este análisis busca distinguir entre el discurso y la práctica. En una primera aproximación, puede afirmarse que el Plan no se limitó al plano discursivo, ya que implicó la adhesión de México a la Alianza para el Gobierno Abierto y sucesivamente la implementación de un proceso de co-creación del que derivaron 37 compromisos. No obstante, esta dimensión corresponde únicamente al establecimiento formal de los mismos, por ello, es necesario profundizar en la práctica, distinguiendo entre su dimensión formal, es decir, la adopción y puesta en marcha de los compromisos; y su dimensión sustantiva, que implica evaluar si estos fueron efectivamente implementados y si generaron un impacto real. Para ello, la Tabla 9 nos permiten explorar estos aspectos.

Tabla 9. Vida de los compromisos

Compromiso	Observaciones
Nivel de cumplimiento: Completo (16)	
1. Sitio web de los servicios públicos	El portal registró 187,168 visitas y re'ibió 16,453 evaluaciones ciudadanas sobre los trámites y servicios ofrecidos. De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, estas evaluaciones fueron canalizadas a los Órganos Internos de Control (OIC) con el propósito de impulsar el análisis y la implementación de nuevas acciones de mejora dentro de las instituciones. Asimismo, este mecanismo permitió concentrar por primera vez toda esta información en un solo sistema, facilitando el acceso de la ciudadanía y habilitando un canal electrónico para la evaluación de trámites y servicios públicos.

2.Herramientas de la innovación sociedad civil	Aunque el compromiso fue reportado como cumplido, las aplicaciones ganadoras no fueron publicadas, por lo que no existe evidencia suficiente para determinar si estas herramientas generaron algún beneficio o utilidad pública.
3.Catálogo de programas sociales	Se creó un catálogo que concentra información de programas sociales. No hay evidencia del uso de la información.
4.Rendición de cuentas corporativa A: Incrementar el número de empresas involucradas	El índice ya existía, viene de una organización con una línea de trabajo previa, pero ahora el gobierno se suma y lo impulsa. Sin embargo, no hay evidencia del uso real del Índice.
7.Rendición de cuenta corporativa D: EITI	Hasta el momento, esta iniciativa no ha generado un impacto concreto, ya que la adhesión a la EITI no implicaba necesariamente que el gobierno asumiera el compromiso de implementarla de manera efectiva. En este sentido, Transparencia Mexicana señaló que “se estaban siguiendo vías alternativas para impulsar la adhesión de México a la EITI”.
9.Mejorar la calidad de las bases de datos	La plataforma de Gobierno Abierto se utilizó para atender necesidades particulares de organizaciones, en lugar de impulsar cambios estructurales de interés público.
13. Base de datos sobre proyectos mineros	No existe evidencia suficiente sobre el uso público de esta información. Además, los datos solicitados ya se encontraban disponibles previamente en línea.
17. Mejorar el sistema electrónico de compras	Se amplió la información disponible en materia de contrataciones públicas; sin embargo, no existe evidencia sobre la cantidad de usuarios que han utilizado esta herramienta. Asimismo, algunos usuarios señalaron que el motor de búsqueda se volvió excesivamente complejo.
21. Micrositio SAT	El SAT había mostrado resistencia para publicar esta información, incluso frente a resoluciones emitidas por el IFAI. Por ello, resultó relevante que, por primera vez, dichos datos fueran puestos a disposición del público, considerando que su carácter público ya estaba establecido legalmente.
24. Motores de búsqueda para regulaciones (energía)	La iniciativa contribuyó a mejorar el nivel de accesibilidad de la información pública, aunque dicha información ya debía garantizarse como accesible por disposición legal. No obstante, no se cuenta con evidencia suficiente sobre el uso o alcance de esta herramienta entre la ciudadanía.

25. Motores de búsqueda para regulaciones (telecom)	Contribuyó a mejorar el grado de accesibilidad de la información pública.
26. Motores de búsqueda para regulaciones (aeronáutica)	Se desarrolló un micrositio, pero no con la información que establecía el compromiso.
27. Derecho de Acceso a la Información: Sitio web	El IFAI habilitó un micrositio en el qu' concentró más de 450 materiales de difusión en distintos formatos. Sin embargo, no existe evidencia suficiente sobre el nivel de utilización de esta plataforma. Además, gran parte de los materiales ya se encontraba disponible previamente en otros portales públicos.
28. Derecho de Acceso a la Información: Sinergias	El compromiso se redujo a una acción de difusión limitada.
34. Archivos y documentos en formato de acceso abierto	Esta experiencia representó un primer avance hacia transformaciones operativas, normativas y culturales relacionadas con la implementación del Gobierno Abierto dentro de la Administración Pública Federal.
36. Sitio web sindical	No obstante, ya existía un mecanismo previo sustentado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Nivel de cumplimiento: Sustancial (9)	
6.Rendición de cuentas corporativa C: Plástico PET	De acuerdo con la información proporcionada por la dependencia, no se cuenta con evidencia sobre la forma en que esta información fue utilizada por la ciudadanía. Su principal aportación consistió en otorgar mayor visibilidad a los datos relacionados con residuos sólido
11. Publicar la asignación médica estatal	La organización impulsora de la propuesta ya contaba con experiencia previa en esta temática; por ello, cualquier avance en la publicación de información resultaba relevante para sus actividades. Sin embargo, no existe evidencia sobre el uso de dicha información por parte de otros actores
14.Publicar datos de donaciones PEMEX	PEMEX publicó en su portal de internet información referente a las fechas de formalización de apoyos sociales, el destino autorizado de los donativos y la comprobación de estos correspondientes a 2010 y 2011. Según los resultados reportados, durante 2011 la página registró 13,811 visitas y 51 solicitudes; en 2012 se contabilizaron 22,169 visitas y 39 solicitudes; mientras que en 2013 se reportaron 10,191 visitas y 13 solicitudes.

18. Publicar gastos en publicidad	Sólo se publicó la información.
19. Transparentar presupuesto destinado a los servidores públicos	El Portal de Transparencia Presupuestaria del Gobierno Federal fue fortalecido mediante la incorporación de una base de datos en formato Excel que permitió clasificar y filtrar información por ramo, nivel de plaza y monto.
20. Proceso de formulación del presupuesto	Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cumplimiento de este compromiso contribuyó a que México incrementara en nueve puntos su calificación dentro del Índice de Presupuesto Abierto 2012 (OBI).
23. Evolución de Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)	La publicación de esta información facilitó las labores de investigación y análisis; sin embargo, aún no existía evidencia suficiente sobre el uso de estos datos por parte de otros actores públicos, privados o sociales.
33. Sitio web sobre incumplimiento de regulaciones	La difusión de información relacionada con incumplimientos a la Ley de Acceso a la Información permitió ampliar el contenido del Sistema de Procedimiento Administrativo de Responsabilidades y del Registro de Servidores Públicos Sancionados, incluso más allá de lo exigido legalmente. Desde su publicación y hasta el 22 de julio de 2013, el sistema registró un total de 3,947 visitas.
35. Sitio web de la Administración Pública Federal	La Secretaría de la Función Pública publicó los planes y programas sectoriales orientados al combate a la corrupción correspondientes a distintas administraciones.
Nivel de cumplimiento: Limitado (7)	
8. Publicación de la lista de los beneficiarios de subsidios	Aunque se registraron avances en la elaboración de una propuesta de trabajo, esta no logró concretarse. Cabe señalar que el compromiso original estaba relacionado con el diseño de un plan de trabajo y no específicamente con la publicación del padrón de beneficiarios en formatos abiertos.
10. Publicación de recursos de protección a periodistas	La Procuraduría General de la República (PGR) desarrolló un micrositio con datos abiertos relacionados con el presupuesto; sin embargo, este no fue habilitado para su uso público.
12. Evaluación de cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos	La organización encargada de impulsar la propuesta ya contaba con experiencia previa en la temática. No obstante, no se identificó evidencia

	sobre el uso de la información por parte de otros actores externos.
16.Publicar datos de los contratos PEMEX-Publicar	La institución aún tenía pendiente la publicación completa de los fallos de licitación relacionados con contrataciones públicas. Aunque la dependencia reportó el cumplimiento del compromiso, no presentó evidencia que permitiera verificar dónde se encontraba disponible dicha información.
22. Transparencia Presupuestaria	Se fortaleció la transparencia de los organismos y se pudo facilitar la estimación de su desempeño.
30. Publicación de las denuncias a Ministerios Públicos	La iniciativa permitió fortalecer la transparencia de los organismos y facilitó la estimación de su desempeño. Asimismo, la PGR desarrolló una herramienta electrónica considerada de alta calidad; sin embargo, esta no fue puesta a disposición de los usuarios.
31. Acceso a los estudios de impacto ambiental	El proceso no generó un impacto significativo debido a que la administración en turno no retomó ni consideró el documento elaborado.
Nivel de cumplimiento: No comenzado (4)	
5.Rendición de cuentas corporativa B: Cohecho	La organización que lo propuso ya tenía una línea de trabajo previa, dedicada a asuntos de corrupción. La información proporcionada por la PGR constituye un insumo útil para la organización. Pero dado que la información no ha sido publicada, no es de conocimiento de la sociedad mexicana.
15.Presentación del presupuesto escolar	IMCO reportó cumplimiento total en el reporte de cumplimiento; sin embargo, en la sesión informativa se comentó que no se había recibido la información.
29. Sitio de investigaciones criminales	La PGR desarrolló un sistema de información que permite a las víctimas acceder a las etapas de la averiguación. Nunca se habilitó.
32. Gastos y financiamiento del cambio climático	La ausencia de articulación entre dependencias impide la materialización del compromiso, derivando en un cumplimiento sustantivamente nulo.

Fuente: Elaboración propia con información de México Informe de avance 2011–2013

Esto refuerza lo previamente planteado, ya que el informe señala de manera reiterada que muchos de los compromisos no representaban acciones novedosas, sino el cumplimiento de obligaciones previamente establecidas en el marco legal mexicano. Un ejemplo claro es el compromiso 3, donde se observa que la publicación de programas sociales ya constituía una obligación de transparencia.

En este sentido, no se estaría ampliando la apertura gubernamental ni innovando en la materia; como lo señala el CONEVAL, se trata de acciones que no extienden la práctica existente, sino que responden al cumplimiento de lo mínimo. Además, este catálogo deriva de una iniciativa previa (IPRO, desde 2008), lo que refuerza la idea de que no se trata de un logro propio del Plan, sino de la articulación de esfuerzos ya existentes (IRM, 2013: 43).

No obstante, esta interpretación puede considerarse limitada, en tanto subestima el valor de la implementación efectiva. Si bien existía un marco normativo robusto, la materialización de estos principios no se había concretado plenamente hasta la adopción del modelo de Gobierno Abierto. En este sentido, más que evidenciar una falta de innovación, estos compromisos permiten observar el desfase entre la norma y la práctica en el contexto mexicano, es decir, el modelo no necesariamente introduce nuevos derechos, pero sí impulsa su ejecución efectiva.

De manera similar, el informe señala en diversos casos la ausencia de evidencia sobre el impacto real de los compromisos, particularmente en cuanto a su uso por parte de la ciudadanía o su incidencia en la toma de decisiones públicas, sin embargo, esta valoración también puede matizarse. En el caso de los programas sociales, el CONEVAL reportó un número significativo de solicitudes de información y consultas, lo que sugiere la existencia de una demanda activa por parte de la ciudadanía. Aunque esto no permite afirmar un impacto estructural, sí indica que los compromisos contribuyeron a fortalecer el acceso y uso de la información pública.

Asimismo, otra observación recurrente se refiere a que varios compromisos se apoyaron en líneas de trabajo previamente desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, en el compromiso 5, si bien las organizaciones de la sociedad civil ya contaban con experiencia en el tema, la incorporación del gobierno permitió fortalecer estos esfuerzos mediante la provisión de información oficial. En este sentido, más que desestimar estos compromisos por su origen previo, es posible interpretarlos como espacios de articulación entre actores estatales y no estatales, lo cual constituye uno de los principios fundamentales del Gobierno Abierto.

Por otro lado, también se identifican compromisos que pueden considerarse innovadores para su contexto, como el compromiso 1, relativo al desarrollo de una plataforma digital que centraliza información y habilita mecanismos de evaluación ciudadana, lo cual representó un avance significativo en su momento. De igual forma, compromisos como el 19, 23 y 34 reflejan niveles más altos de desarrollo dentro del Plan.

Sin embargo, también existen casos en los que, a pesar de su potencial, los compromisos no se materializaron, un ejemplo relevante es el compromiso 10, en el cual la Procuraduría General de la República desarrolló una plataforma con información en Datos Abiertos sobre el presupuesto de la Fiscalía Especializada de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión, la cual nunca fue habilitada al público. A pesar de tratarse de una acción relativamente sencilla, e incluso obligatoria en términos legales, la información no fue publicada, más aún, este compromiso fue reportado como cumplido en los informes oficiales, sin contar con evidencia de su implementación, lo que evidencia inconsistencias en la evaluación de este y otros compromisos.

En conjunto, es importante no perder de vista que el Plan Ampliado representa apenas un primer acercamiento al modelo de Gobierno Abierto, por lo que su evaluación debe situarse en ese contexto inicial. En este sentido, más que exigir una implementación plena, resulta pertinente reconocer sus alcances: por un lado, destaca por constituir un ejercicio genuino de co-creación; por otro, sus compromisos retomaron una tarea pendiente en materia de transparencia, evidenciando un esfuerzo claro por avanzar en su materialización. Si bien estos no implicaron una transformación total en el nivel de apertura del país, sí permitieron visibilizar el potencial del modelo y sentaron bases relevantes para su desarrollo posterior.

4.1.2 Segundo Plan de Acción

Al analizar el segundo Plan de Acción, ya no resulta pertinente desglosar cada uno de sus compromisos de manera individual, como se realizó en el primer Plan, pues, a simple vista se observa que el primer y el segundo Plan comparten la misma lógica

en su diseño e implementación. En efecto, el segundo Plan mantiene una clara continuidad con el primero, particularmente en su énfasis en la transparencia como eje central.

Si bien el número de compromisos se redujo de 37 a 26, se identifican ampliaciones temáticas hacia sectores como hidrocarburos, minería, proyectos de infraestructura, obras públicas, sistema carretero y gasto en desastres naturales. Asimismo, se da seguimiento a áreas previamente abordadas en el primer Plan, lo que refuerza la idea de continuidad más que de cambio.

En este sentido, el segundo Plan no representa una ruptura con el anterior, sino una profundización de ciertas líneas de acción ya existentes, particularmente en materia de apertura informativa, tal y como se muestra en la Tabla 10.

Tabla10. Continuidad en los compromisos del Plan Ampliado y el segundo Plan

Plan Ampliado	Segundo Plan
Desarrollar una página web de servicios públicos.	Plataforma digital unificada de trámites y servicios (gob.mx).
Habilitar una plataforma web donde cada dependencia de gobierno ponga los retos a los que se enfrenta.	Plataforma digital de participación para resolver problemáticas públicas.
Crear el catálogo nacional de programas sociales.	Padrón único y abierto de beneficiarios de programas sociales.
Estandarización de datos en formatos abiertos (CSV, XML).	Implementación de política nacional de datos abiertos (datos.gob.mx).

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Ampliado y el segundo Plan de Acción

Como se puede observar en la tabla anterior, el segundo Plan mantiene la misma estructura base, pero refuerza ciertos compromisos, lo que evidencia un proceso de consolidación más que de innovación. La transparencia continúa siendo el eje rector, mientras que la participación ciudadana y la rendición de cuentas siguen sin traducirse en compromisos concretos dentro del diseño formal del Plan.

No obstante, en materia de participación ciudadana, sí es posible identificar avances relevantes en el proceso de elaboración del segundo Plan, pues, a diferencia del primero, que se construyó a partir de la convocatoria del IFAI y la Secretaría de la Función Pública a un grupo reducido de organizaciones de la sociedad civil y dependencias de la Administración Pública Federal, el segundo Plan

incorporó mecanismos de co-creación más amplios y diversificados. Las organizaciones de la sociedad civil impulsaron la conformación de mesas de trabajo que incluyeron no solo a actores gubernamentales, sino también a expertos, académicos y representantes del sector privado. Este cambio refleja un intento por ampliar la pluralidad de voces y fortalecer el carácter deliberativo del proceso, aunque estos elementos no se traduzcan directamente en compromisos específicos, sí evidencian una apertura en la forma en que se construye la agenda.

En cuanto a los resultados, según el Informe de Progreso del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) de la Alianza, el segundo Plan presenta una mejora significativa respecto al primero: de los 26 compromisos establecidos, 22 fueron completados, lo cual resulta un avance importante en términos de implementación.

Este avance respecto del primer Plan demuestra que, al menos en términos de cumplimiento, el modelo comenzaba a fortalecerse, sin embargo, de los 26 compromisos, solo 14 fueron significativos y 2 excepcionales, adicional a ello, analizar este periodo (2013-2015) resulta complejo, ya que coexistieron avances institucionales con una coyuntura nacional profundamente contradictoria: México asumió el cargo de co-presidente y posteriormente presidente de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel global el 1 de octubre de 2014, por un periodo de un año, lo que implicó la organización de la Cumbre Global, este contexto posicionó al país como un referente internacional en la materia, y reforzó el discurso de apertura gubernamental. No obstante, este protagonismo internacional contrastó con una crisis interna marcada por violencia y escándalos de corrupción, un ejemplo claro fue la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, un evento que evidenció posibles vínculos entre el crimen organizado y el Estado en sus distintos niveles, mostrando acciones incompatibles con los principios de Gobierno Abierto, por lo cual organizaciones de la sociedad civil de otros países cuestionaron duramente el liderazgo de México.

Desde este punto, sostengo que analizar el proyecto resulta complejo, ya que no puede afirmarse que se haya tratado únicamente de un discurso, pues, hubo compromisos, avances y resultados, sin embargo, esta práctica fue limitada y coexistió con un discurso orientado en gran medida a posicionar a México a nivel

internacional, en este sentido, puede afirmarse que, a pesar de estos avances, el gobierno otorgaba mayor relevancia a su imagen internacional que a la transformación interna del país.

Esto no implica que el modelo haya sido fallido, sino que enfrentó límites estructurales, México arrastraba problemáticas históricas como la opacidad, la corrupción y la debilidad institucional, que no podían resolverse en un periodo tan corto. Por ello, los acontecimientos de este periodo no deben entenderse como una falla del modelo en sí, sino como el reflejo de un contexto nacional adverso.

En este sentido, no resulta adecuado afirmar que el segundo Plan se quedó en el discurso, ya que sí existió práctica, sin embargo, tampoco puede sostenerse que dicha práctica haya sido plenamente efectiva, más bien, se trató de una implementación limitada, condicionada por factores estructurales y por una desconexión entre el discurso internacional y la realidad interna del país.

En conjunto, el segundo Plan debe entenderse como una etapa de consolidación progresiva del modelo, en la que, si bien persisten limitaciones derivadas del énfasis en la transparencia, también se observan esfuerzos por ampliar los mecanismos de colaboración. Por ello, los primeros dos planes no deben evaluarse de manera aislada, sino como parte de un proceso gradual que, en un periodo de apenas tres años, comienza a sentar las bases para una implementación más compleja del Gobierno Abierto en México.

4.1.3 Tercer Plan de Acción

El tercer Plan de Acción marca un punto de inflexión en la evolución del modelo de Gobierno Abierto en México, tanto en el contenido de los compromisos como en su proceso de elaboración. A diferencia de los planes anteriores, en este se observa una apertura más amplia hacia la ciudadanía, incorporando de manera más clara ejercicios de co-creación, en este sentido, los compromisos ya no son definidos exclusivamente por el gobierno o por un grupo reducido de organizaciones de la sociedad civil, sino que responden, al menos en su planteamiento, a problemáticas identificadas como prioritarias por la ciudadanía.

En términos formales, el documento señala la existencia de 11 compromisos; sin embargo, al revisar tanto la sistematización de estos, como las observaciones del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), únicamente se identifican 7 compromisos efectivamente desarrollados y evaluados. Esta inconsistencia no es menor, pues, refleja desde el inicio ciertos problemas de claridad y organización en la estructura del Plan, lo cual también puede incidir en su implementación.

Más allá de esta precisión, lo relevante es que el tercer Plan rompe con la lógica de los anteriores al dejar de centrarse exclusivamente en la transparencia como eje principal. Si bien este principio no desapareció, es evidente que ya había sido previamente fortalecido, lo que permitió que en esta etapa se diera un giro hacia la participación ciudadana. Esto se refleja tanto en los mecanismos de consulta para la construcción del Plan como en la naturaleza de los propios compromisos, muchos de los cuales incorporan componentes participativos o buscan incidir directamente en problemáticas públicas complejas. La Tabla 11 sintetiza cada uno de los compromisos y sus resultados de implementación, con base en la evaluación realizada por el MRI:

Tabla 11. Observaciones del Mecanismo de Revisión Independiente

Compromiso	Observación
Elaborar e implementar una estrategia nacional en materia de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, incorporando la participación de víctimas y organizaciones de la sociedad civil.	Cumplimiento limitado, no tuvo impacto. La aprobación de la Ley General en materia de desaparición forzada (2017) cambió completamente el rumbo del compromiso, obligando a modificar objetivos y dejando inconclusos los resultados originales. Las herramientas creadas (como el SUI TI) quedaron en etapas iniciales, con datos incompletos y sin estandarización.
Impulsar la creación de un Sistema Nacional de Cuidados con participación ciudadana, orientado a fomentar la corresponsabilidad social en las tareas de cuidado entre familias, comunidad, mercado y Estado, con el propósito de avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres mediante	Cumplimiento limitado, con avances importantes en el proceso. El compromiso redujo su alcance original (de un Sistema Integral de Cuidados a una estrategia), lo que refleja limitaciones institucionales. El resultado final no fue verificable ni público, lo que limita su impacto.

políticas, infraestructura y servicios especializados.	Se avanzó más en el proceso participativo que en la implementación efectiva de política pública
Desarrollar un registro único y accesible que concentre información sobre la población potencial y beneficiaria de los programas de desarrollo social, conforme a los criterios establecidos por el CONEVAL y los principios previstos en el artículo 3° de la Ley General de Desarrollo Social.	Aunque el sistema sí se implementó, quedó incompleto (faltó integrar gran parte de la información). Su funcionamiento dependió de la voluntad política de estados y dependencias, lo que limita su efectividad. Persistieron problemas estructurales: fragmentación, resistencia institucional y falta de regulación clara. El sistema tiene baja accesibilidad, lo que restringe su uso a perfiles técnicos o gubernamentales. No cumplió con el ideal de transparencia ni co-creación planteado originalmente
Fortalecer los mecanismos de medición y monitoreo del consumo y descarga de agua, tanto en cantidad como en calidad, promoviendo además el reúso, la reducción de descargas contaminantes y la transparencia de información para facilitar la vigilancia ciudadana.	Aunque la plataforma sí representó un avance, estuvo incompleta (faltan datos clave como concesiones y descargas). Solo cubre una parte reducida del universo real (menos del 22% del agua concesionada). La información es poco accesible y difícil de usar para la ciudadanía (formatos técnicos, baja comprensión). No permite un análisis integral del problema, lo que limita su utilidad para la vigilancia ciudadana. Se aleja del enfoque original de derechos humanos y transparencia sustantiva
Reforzar las políticas de promoción de la salud relacionadas con el reconocimiento de la obesidad como enfermedad, mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que prevengan conflictos de interés durante el diseño e implementación de políticas públicas en la materia.	Los resultados fueron débiles o incompletos: La guía creada no es obligatoria. La instancia clave no se consolidó por conflictos entre actores. El tema central (etiquetado) ni siquiera avanzó. Hubo conflictos de interés y falta de consenso, lo que frenó la implementación.

	El gobierno terminó evadiendo decisiones clave, trasladándolas al Poder Judicial
Incorporar mecanismos efectivos de participación ciudadana en los procesos de designación contemplados dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.	Se implementó una plataforma con información de perfiles, pero se redujo el alcance original del compromiso. Mejoró el acceso a información, pero no permitió evaluar ni incidir en las designaciones. No incorporó participación ciudadana en los procesos de designación. La apertura fue más informativa que sustantiva.
Disminuir los riesgos asociados a la variabilidad climática y al cambio climático mediante la generación y difusión de información pública, actualizada y accesible que contribuya a la toma de decisiones gubernamentales.	Se desarrollaron plataformas e instrumentos de información, pero no estaban completamente funcionales al cierre del periodo. Aunque se generó información relevante, su accesibilidad y utilidad para la toma de decisiones fue reducida. El compromiso tuvo un desarrollo técnico importante, pero falló en su implementación práctica: herramientas incompletas, poca accesibilidad y escasa participación efectiva limitaron su impacto real

Fuente: Elaboración propia con información del documento Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de México 2016-2018

A partir del análisis de los compromisos, es posible identificar un patrón claro, si bien estos abordaron problemáticas relevantes como desaparición forzada, desigualdad de género, corrupción, cambio climático o acceso a información social, y estuvieron bien diseñados en términos conceptuales, su nivel de materialización fue limitado. En la mayoría de los casos, los compromisos se quedaron en etapas preliminares, presentando avances parciales o que se tradujeron en productos incompletos, como plataformas que no funcionaron plenamente, diagnósticos no publicados o mecanismos que no lograron incidir en la toma de decisiones.

Esto evidencia una tensión importante, el diseño del Plan avanzó hacia una mayor apertura y complejidad, pero la capacidad institucional para implementarlo no logró acompañar ese avance. En otras palabras, hay una brecha entre lo que se propone y lo que efectivamente se ejecuta.

Sin embargo, este análisis no puede hacerse de manera aislada del contexto nacional, pues, el caso mexicano es particularmente complejo, ya que, aunque los compromisos no se materializan plenamente, el país continuó recibiendo reconocimiento internacional en materia de apertura gubernamental. Por ejemplo, en el ámbito de Datos Abiertos, México alcanzó una calificación de 69 sobre 100 en el Índice del *Open Data Barometer*, lo que representó un incremento significativo respecto a mediciones anteriores y lo posicionó en el sexto lugar a nivel mundial. No obstante, este mismo índice señala como principales áreas de oportunidad el bajo impacto social y económico de los datos, así como problemas de accesibilidad y uso por parte de la ciudadanía.

De manera similar, el *Global Right to Information (RTI) Rating* ubicó a México entre los países con mejor marco legal en materia de acceso a la información, otorgándole 136 de 150 puntos posibles, colocándolo en el segundo lugar a nivel mundial. Estos datos refuerzan una idea clave en este trabajo: México cuenta con un andamiaje normativo sólido en términos formales, pero enfrenta serias dificultades en su implementación práctica.

Aunado a lo anterior, el tercer Plan se desarrolla en un contexto sumamente controversial que afecta directamente la confianza en el proyecto de Gobierno Abierto, pues, durante este periodo se reveló el caso Pegasus, un escándalo de espionaje en el que se documentó la intervención de comunicaciones de periodistas, activistas y miembros de la sociedad civil, este hecho resulta profundamente contradictorio con los principios de apertura, participación y rendición de cuentas que promueve la Alianza para el Gobierno Abierto. Las consecuencias fueron inmediatas, pues, diversas organizaciones de la sociedad civil decidieron retirarse del proceso, lo que debilitó significativamente el componente de co-creación que, paradójicamente, era uno de los principales avances de este Plan. Este punto es crucial, ya que demuestra que no basta con diseñar mecanismos participativos si no existen condiciones mínimas de confianza entre gobierno y sociedad.

En este sentido, el tercer Plan puede entenderse como un momento de expansión y, al mismo tiempo, de fractura. Por un lado, representa el esfuerzo más ambicioso por incorporar la participación ciudadana y abordar problemáticas públicas

complejas; por otro, evidencia los límites estructurales del modelo en México, tanto por la falta de implementación efectiva como por un contexto político que contradice los principios que se buscan promover.

4.1.4 Cuarto Plan de Acción

Por último, el cuarto Plan de Acción representa la etapa final del proceso analizado y, en muchos sentidos, retoma la lógica del tercer Plan en cuanto a la incorporación de la co-creación como eje central. Sin embargo, a pesar de este avance en el diseño, los resultados son considerablemente más desalentadores, pues, de 13 compromisos solo se completaron seis, y solo cuatro de 13 tuvieron resultados significativos (MRI, 2022), esto pone en evidencia una constante a lo largo del proceso.

En este punto, resulta particularmente relevante retomar lo señalado por Natalia Campos, quien advierte que los planes de acción eran, en sí mismos, insuficientes para consolidar el modelo en el país (Campos, Anexo 1). Este señalamiento permite entender que, aunque la co-creación y la colaboración entre gobierno y sociedad civil representan un avance importante en términos de diseño institucional, restringir el ejercicio del Gobierno Abierto únicamente a los planes de acción terminó por debilitar su alcance.

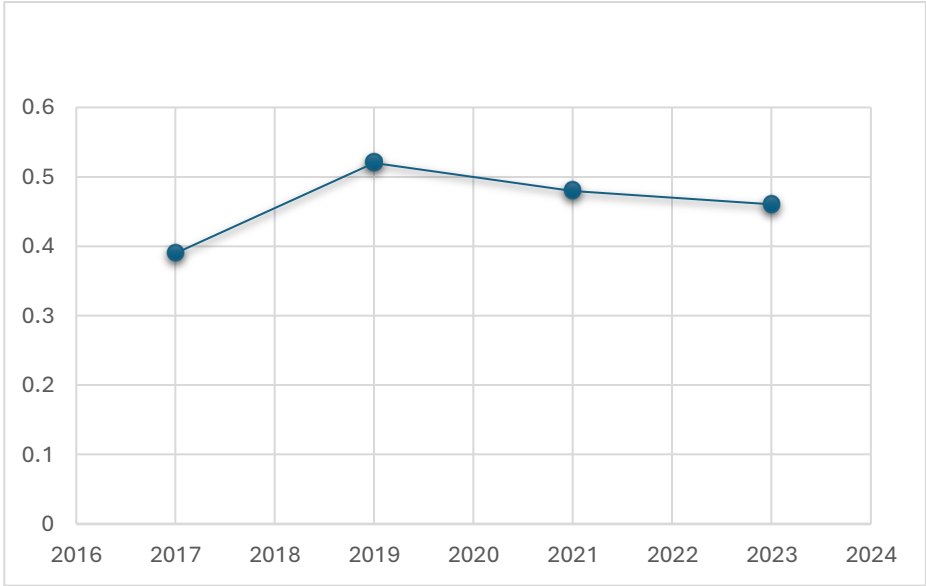
De hecho, como se analizó en capítulos anteriores, ante estas limitaciones, diversas organizaciones de la sociedad civil optaron por impulsar mecanismos alternativos de incidencia, como el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y la iniciativa ciudadana conocida como Ley 3 de 3. Estos casos constituyen ejemplos más robustos de participación e incidencia ciudadana, en la medida en que lograron trascender la lógica de los planes y materializarse en reformas institucionales concretas.

En la misma línea, Cerdio señala que, si bien los Planes de Acción representaron un instrumento innovador y cumplieron una función importante como espacios de negociación para definir compromisos, también presentaron limitaciones estructurales (Cerdio, Anexo 2), entre ellas destacan la falta de voluntad política, restricciones presupuestales y los cambios de administración, factores que

impidieron dar continuidad y profundidad a los compromisos. A ello se suma un dato relevante, pues, en un periodo de más de una década, únicamente se desarrollaron cuatro planes de acción, lo que refuerza la idea de que el modelo operó de manera intermitente y con alcances limitados.

En consecuencia, los Planes de Acción tendieron a quedarse en el plano declarativo, sin lograr consolidarse plenamente como instrumentos efectivos de transformación institucional. Esta tendencia también se refleja en mediciones más recientes, de acuerdo con la Métrica de Gobierno Abierto 2023, en donde muestra un incremento significativo entre 2017 y 2019; sin embargo, a partir de ese último año se observa un descenso sostenido, lo que sugiere un debilitamiento progresivo de los principios de apertura, participación y rendición de cuentas en el país, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Índice de Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia con información de la métrica de Gobierno Abierto 2023

Este comportamiento será analizado con mayor profundidad en los apartados siguientes, a fin de comprender las causas y alcances de este retroceso.

4.2 ¿Qué paso después del último Plan de Acción?

Después del último Plan de Acción en México, no se elaboró un quinto Plan, ya que diversas organizaciones de la sociedad civil argumentaron que no existían las

condiciones necesarias para su desarrollo, aludiendo, entre otros factores, al caso Pegasus. Como señala Cerdio, este contexto generó una ruptura en la dinámica de colaboración, al grado de que el proyecto de Gobierno Abierto “se quedó en el limbo”. En sus palabras, la falta de condiciones para la cooperación entre gobierno y sociedad civil se agravó con el tiempo: las organizaciones ya no estaban dispuestas a participar, y el propio gobierno dejó de priorizar la agenda, lo que derivó en la ausencia de voluntad para construir un nuevo Plan (Cerdio, Anexo 2).

Es adecuado recordar que, para formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, los países deben elaborar de manera bianual un Plan de Acción, lo cual refleja su compromiso con la agenda. Asimismo, debe considerarse que la participación en esta Alianza es de carácter voluntario, por lo que ningún país está obligado a permanecer en ella. En este contexto, la Alianza ha permanecido a la espera del quinto Plan de Acción por parte de México sin que exista una respuesta oficial durante un periodo de más de cuatro años. Si bien no existe una postura formal que aclare la situación del país dentro de la Alianza, este silencio puede interpretarse como un claro gesto de desinterés en continuar con la agenda. No obstante, México no ha sido formalmente excluido, al respecto, Cerdio señala que la Alianza cuenta con mecanismos para atender a los países que dejan de avanzar en la materia, por lo cual, de parte de la Alianza se han realizado esfuerzos de acercamiento, incluyendo reuniones con representantes del gobierno federal en las que se manifestó la intención de retomar los trabajos. Sin embargo, hasta el momento no existen avances concretos (Cerdio, Anexo 2).

A partir de lo anterior, resulta fundamental analizar el contexto actual, ya que el partido que actualmente gobierna México se ha diferenciado de sus antecesores no solo por su discurso, sino por la profundidad y el alcance de las reformas implementadas en un periodo relativamente corto. Más allá de la narrativa política, lo relevante para este análisis son las transformaciones institucionales que han generado un amplio debate debido a su impacto en distintos ámbitos del Estado.

Durante el primer sexenio de Morena, el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador impulsó un paquete de reformas en un contexto político favorable en ambas cámaras del Congreso, este escenario permitió la aprobación de cambios

estructurales de gran magnitud. Si bien dichas reformas abarcaron múltiples áreas, este análisis se centra exclusivamente en el carácter de transparencia, es decir, en la desaparición del INAI, organismo que desde 2011 había articulado la agenda de Gobierno Abierto en México.

Como se señaló en el capítulo anterior, en marzo de 2025 las funciones del INAI fueron trasladadas a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, a través del órgano desconcentrado denominado “Transparencia para el Pueblo”. Desde su anuncio, esta decisión generó críticas importantes, principalmente por el riesgo de que dicha Secretaría se convierta en juez y parte, ya que, al formar parte del Poder Ejecutivo y carecer de autonomía para exigir transparencia a otros poderes, se presenta difícil que pueda obligar a otras instancias a abrir sus archivos a la ciudadanía. De acuerdo con declaraciones oficiales de la secretaria Raquel Buenrostro Sánchez, esta nueva estructura absorbió “solo el 80% de las funciones del INAI” (Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, 2025), lo cual resulta clave para entender el futuro de la agenda de Gobierno Abierto.

En términos organizacionales, el INAI contaba con 25 direcciones generales, entre ellas la Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia (DOF, 2017), tras la reestructuración, se redujeron 76% de las direcciones, dejando tan solo seis de estas (Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, 2025), lo que representa una disminución significativa en su estructura. En particular, resulta relevante la desaparición del área directamente vinculada con Gobierno Abierto, cuyos recursos fueron transferidos a la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (DOF, 2024).

Este proceso también generó incertidumbre entre actores clave, pues, en las entrevistas realizadas, una de las preguntas estuvo orientada a conocer si, en el contexto actual, sabrían a qué instancia acercarse para trabajar temas relacionados con Gobierno Abierto o qué había ocurrido con esta agenda. Al respecto, tanto Natalia Campos como Jaime Cerdio coincidieron en señalar que no existía claridad sobre el destino específico de dicha agenda, ambos mencionaron que, hasta donde tenían conocimiento, las facultades del INAI habían sido trasladadas a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, e incluso hicieron referencia al nuevo órgano

desconcentrado en materia de transparencia. No obstante, estos testimonios evidencian una percepción generalizada de ambigüedad institucional, ya que, aunque normativamente ciertas funciones fueron reasignadas, en la práctica no resulta claro quién concentra de manera específica la agenda de Gobierno Abierto. Esta falta de claridad no solo fue identificada por los entrevistados, sino que también se reflejó en el propio proceso de investigación, en el que, pese a la revisión normativa, fue necesario un esfuerzo adicional para identificar el destino de esta agenda. En este sentido, la reconfiguración institucional no solo implicó una reducción estructural, sino también una difuminación en la conducción del modelo.

Esta Agencia, creada apenas en noviembre de 2024, tiene como objetivo la unificación de capacidades tecnológicas del gobierno, así como el desarrollo de herramientas digitales para mejorar la prestación de servicios. Su misión se centra en la construcción de autonomía tecnológica y su visión en facilitar el acceso a derechos mediante el uso de tecnología pública (Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones, 2026). En su marco normativo, se le atribuyen facultades en materia de Datos Abiertos y Gobierno Abierto, incluyendo la coordinación de políticas en estas áreas dentro de la Administración Pública Federal (DOF, 2025). No obstante, como señala Cerdio, la naturaleza de esta agenda exige visibilidad, ya que no es posible hablar de transparencia sin que esta sea públicamente observable, lo que plantea interrogantes sobre la forma en que dicha Agencia está implementando estas funciones en la práctica (Cerdio, Anexo 2).

Este cambio institucional resulta particularmente relevante para el modelo de Gobierno Abierto, ya que implica una transformación en su estructura operativa. Como se ha señalado, en México este modelo se articulaba mediante un esquema de gobernanza tripartita, integrado por el INAI, la Secretaría de la Función Pública y las organizaciones de la sociedad civil. Este arreglo permitía no solo la implementación de la agenda, sino también su co-creación y seguimiento. Cabe precisar que esta estructura no constituía un requisito formal de la Alianza, sino una adaptación del caso mexicano, no obstante, su importancia radicaba en el papel que desempeñaba cada actor, particularmente el INAI, que funcionaba como un intermediario o “árbitro” entre el gobierno y la sociedad civil (Cerdio, Anexo 2),

facilitando la coordinación y generando condiciones de confianza. Sin este actor, la dinámica de colaboración se ve significativamente debilitada. En este sentido, como señala el propio Cerdio, la implementación efectiva del modelo requiere de tres elementos fundamentales: un marco legal sólido, una institución que lo materialice y un sistema de contrapesos que garantice su funcionamiento. La ausencia de cualquiera de estos componentes limita seriamente los incentivos para su cumplimiento, lo cual resulta especialmente problemático en un contexto donde la agenda depende, en gran medida, de la voluntad del propio gobierno (Cerdio, Anexo 2).

Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública también contaba con un amplio marco normativo en materia de Gobierno Abierto, incluyendo la coordinación de políticas, la articulación de acciones entre dependencias y la implementación de programas de capacitación (DOF, 2023). Este punto resulta relevante porque la actual Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno constituye una evolución institucional de la Secretaría de la Función Pública tras su transformación en 2024, por lo cual, en este sentido, podría argumentarse que la agenda de Gobierno Abierto habría encontrado un buen espacio institucional dentro de esta Secretaría. Sin embargo, lo que se observa en la práctica es un desplazamiento de dicha agenda hacia la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones, lo cual representa un cambio sustantivo en su orientación. Mientras que el modelo original se basaba en la interacción entre Estado y sociedad, esta nueva instancia prioriza la digitalización de servicios y la eficiencia administrativa, incluso, como apunta Cerdio, las directrices de esta Agencia deben articularse a través de “Transparencia para el Pueblo”, lo que genera una configuración institucional poco clara, resultado de la ausencia de un ente con capacidad de definir y coordinar una agenda general en la materia (Cerdio, Anexo 2), esta complejidad claramente evidencia las consecuencias de la precipitación de la reforma a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El cambio de enfoque del modelo, resulta problemático ya que implica una reinterpretación del Gobierno Abierto como un asunto principalmente tecnológico, no obstante, como se ha sostenido a lo largo de este trabajo, el Gobierno Abierto no

puede reducirse al Gobierno Electrónico, pues, la digitalización constituye únicamente a una herramienta, mientras que el modelo implica una transformación más profunda en la relación entre gobierno y ciudadanía, basada en la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

En este sentido, la transferencia de la agenda hacia una institución centrada en lo digital no solo modifica su ubicación administrativa, sino que redefine su naturaleza, existiendo el riesgo de sustituir un modelo de gobernanza colaborativa por uno orientado exclusivamente a la eficiencia tecnológica, lo cual desvirtúa sus principios fundamentales.

Este proceso debe entenderse en perspectiva histórica, pues, como se analizó en el capítulo anterior, el modelo de Gobierno Abierto en México mostró un desarrollo progresivo desde 2011, caracterizado por una ampliación gradual de la participación y colaboración. Sin embargo, la reconfiguración institucional reciente no representa una continuidad de este proceso, sino una ruptura. En palabras de Cerdio, más que la implementación de nuevas políticas públicas, lo que se ha observado son decisiones de no dar seguimiento a una agenda que ya mostraba avances, lo cual inevitablemente repercute en su debilitamiento. En este sentido, la falta de continuidad institucional se convierte en un factor central para explicar el estado actual del modelo (Cerdio, Anexo 2).

Adicionalmente, durante los años de mayor consolidación del modelo, prácticamente la totalidad de las entidades federativas desarrollaron ejercicios de Gobierno Abierto o iniciativas alineadas a sus principios, lo que evidenciaba una expansión territorial significativa. No obstante, en la actualidad no existe información sistematizada que permita identificar cuántos estados continúan implementando este modelo, pues, como mencionó Cerdio “se está quitando la institución y a su vez la evaluación” (Cerdio, Anexo 2), esta ausencia de datos refleja un proceso de desarticulación institucional, en el cual la pérdida de coordinación a nivel federal ha derivado, muy probablemente en esfuerzos fragmentados y aislados.

No obstante, es importante precisar que el Gobierno Abierto no se limita a la pertenencia a la Alianza ni al uso explícito del término, sino al fortalecimiento de sus principios fundamentales: transparencia, participación ciudadana y rendición de

cuentas. En este sentido, aunque el actual gobierno no enmarque sus acciones dentro de esta agenda, su discurso político incorpora elementos que podrían asociarse con el modelo, pues, expresiones como “con el pueblo todo, sin el pueblo nada” o “el pueblo manda” sugieren, al menos en el plano discursivo, una intención de redistribuir el poder hacia la ciudadanía, lo cual es el objetivo del modelo de Gobierno Abierto.

Sin embargo, como se ha sostenido a lo largo de este trabajo, el discurso resulta insuficiente si no se traduce en acciones concretas. Por ello, resulta pertinente analizar el comportamiento de estos principios en el periodo reciente, es decir, de 2022 a la actualidad, a fin de determinar si el modelo de Gobierno Abierto en México se ha debilitado, o si, por el contrario, continúa desarrollándose de manera implícita, aun sin ser nombrado como tal.

4.2.1 Transparencia

La evolución de la transparencia en México ha sido el resultado de un proceso prolongado que, lejos de estar concluido, continúa en constante transformación. Como se señaló en el apartado 4.1.4, la última Métrica de Gobierno Abierto (2023) muestra un comportamiento relevante, pues, después de alcanzar un punto máximo en 2019, el índice presenta una tendencia a la baja. Dado que este indicador se construye a partir de la evaluación de la transparencia y la participación ciudadana, su disminución sugiere un debilitamiento en estos componentes.

A primera vista, la caída podría parecer poco significativa, al pasar de 0.52 en 2019 a 0.48 en 2021 y posteriormente a 0.46 en 2023, lo que representa una disminución total de 0.06 puntos. No obstante, este dato no debe minimizarse, pues, más allá de su magnitud, el hecho de que exista un retroceso resulta relevante, especialmente si se considera el contexto institucional del país. Desde 2002, México cuenta con un marco normativo en materia de transparencia que ha sido progresivamente fortalecido, con reformas importantes en 2007 y una consolidación significativa en 2014, a ello se suma el impulso generado por los primeros Planes de Acción de Gobierno Abierto, los cuales contribuyeron a ampliar la apertura institucional y fortalecer la disponibilidad de información pública. En este sentido, el

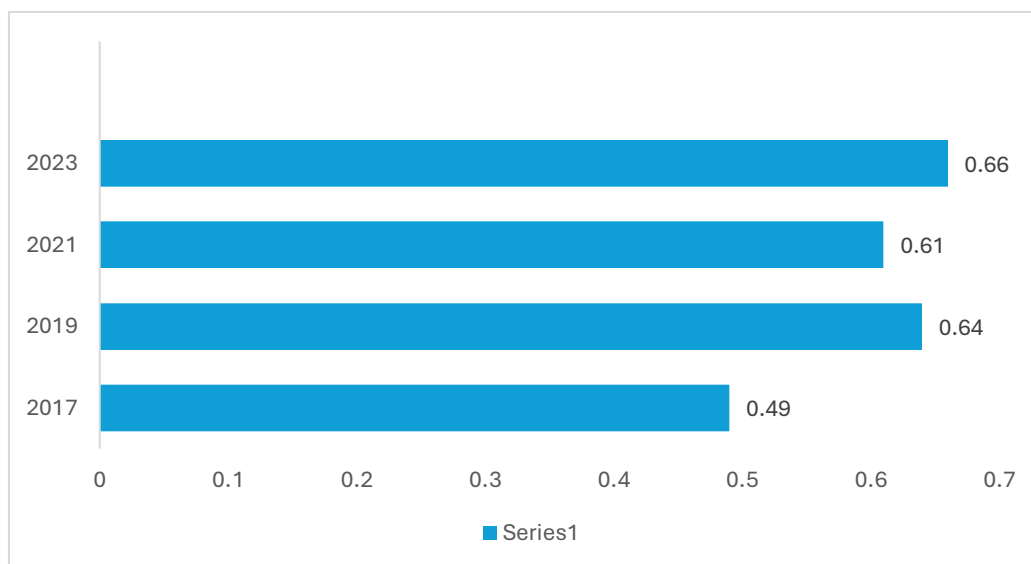
comportamiento del índice plantea una interrogante central: ¿cómo es posible observar un retroceso en un contexto donde existen condiciones normativas e institucionales aparentemente favorables? Este cuestionamiento adquiere mayor relevancia si se considera que entre 2017 y 2019 el índice pasó de 0.39 a 0.52, lo que evidencia un avance significativo en un periodo relativamente corto.

Frente a ello, podría argumentarse que, a pesar del descenso reciente, el nivel registrado en 2023 (0.46) continúa siendo superior al de 2017 (0.39), lo que indicaría una mejora en términos generales. Sin embargo, esta comparación resulta irrelevante, ya que invisibiliza el punto máximo alcanzado en 2019, en este sentido, la referencia pertinente no es el punto de partida, sino el momento en el que se alcanzó un mayor nivel de desempeño, desde esta perspectiva, el descenso posterior adquiere mayor relevancia analítica, al evidenciar una pérdida de avances previamente logrados.

A partir de este planteamiento, se procedió a analizar de manera más detallada los datos de las distintas métricas disponibles, para ello se realizó una gráfica separando el componente de transparencia y participación ciudadana, con el objetivo de identificar con mayor precisión su comportamiento, como se muestra en la gráfica 2.

Este ejercicio permitió observar que, no existe una tendencia de deterioro, sino más bien un avance no lineal. En conjunto, estos resultados muestran cómo la transparencia presenta fluctuaciones, lo cual puede considerarse normal en procesos de implementación institucional. No obstante, el nivel general alcanzado sigue siendo limitado, pues, en una escala de 0 a 1, el promedio registrado en el periodo analizado se sitúa alrededor de 0.6, lo que indica un desempeño apenas suficiente. Este resultado contrasta con la solidez del marco normativo mexicano en la materia, reconocido incluso a nivel internacional, así como con los esfuerzos institucionales previamente implementados. En consecuencia, se sigue evidenciando en México la gran brecha persistente entre el diseño normativo y su materialización efectiva.

Gráfica 2. Índice de transparencia



Fuente: Elaboración propia con información de las cuatro métricas de Gobierno Abierto

Esto es lo que puede observarse hasta 2023. No obstante, el análisis adquiere una relevancia mayor a partir de la desaparición del INAI, ya que este hecho reconfigura el contexto institucional de la transparencia en México y coloca nuevamente el tema en el centro del debate público.

Cómo se desarrolló previamente, la desaparición del INAI tiene implicaciones directas sobre el modelo de Gobierno Abierto, particularmente porque incide en uno de sus principios: transparencia. Sin adelantar una conclusión definitiva, es posible plantear una primera línea de reflexión: Natalia Campos, coordinadora del área de Administración Pública del IMCO, señaló en la entrevista que la desaparición del INAI representó un retroceso, en tanto implica la pérdida de la estructura institucional encargada de hacer operativa la normativa en materia de transparencia. En sus palabras, si bien la ley puede mantenerse con modificaciones menores, la ausencia de una instancia donde esta se implemente transforma de manera sustantiva sus alcances, al eliminar uno de los elementos centrales de su funcionamiento (Campos, Anexo 1).

Este planteamiento resulta consistente con la trayectoria institucional del país, pues, la consolidación del INAI representó uno de los mayores avances en materia de transparencia, tanto a nivel nacional como internacional. Desde su creación en 2002 como IFAI y su posterior autonomía constitucional en 2014, este organismo

permitió la construcción de un entramado institucional que garantizaba, en la práctica, el acceso a la información pública, convirtiéndose en el principal (y en muchos casos único) mecanismo efectivo para ejercer este derecho mediante solicitudes de información. En este sentido, la existencia de un marco normativo robusto, acompañado de una institución encargada de su implementación, no fue suficiente para alcanzar niveles óptimos en los indicadores analizados, los cuales, como se mostró anteriormente, presentan resultados limitados. A partir de ello, surge una interrogante inevitable: si bajo estas condiciones el desempeño en materia de transparencia ya era insuficiente, ¿qué puede esperarse en un escenario donde dicha institución desaparece o se transforma de manera sustantiva?

Para evitar que este planteamiento se reduzca a una mera especulación, resulta necesario desglosar de manera puntual las implicaciones derivadas de la desaparición del INAI, a fin de evaluar su impacto real sobre la transparencia y, en consecuencia, sobre el modelo de Gobierno Abierto en México.

Conforme a la presentación oficial encabezada por la secretaria Anticorrupción y Buen Gobierno, Raquel Buenrostro, el proceso de transición del extinto INAI se estructuró en torno a una separación funcional de derechos, una reducción administrativa significativa y la reasignación de competencias jurisdiccionales.

En el acto protocolario se explicó que la distinta naturaleza de los derechos tutelados (acceso a la información, artículo 6 constitucional; y protección de datos personales, artículo 16) motivó una separación orgánica. En este sentido, la función relativa al acceso a la información fue transferida a un nuevo órgano administrativo desconcentrado denominado “Transparencia para el Pueblo”, el cual, si bien cuenta con autonomía técnica para resolver, permanece sectorizado a la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno. Por su parte, la protección de datos personales, al considerarse una función de carácter regulatorio tanto para entes públicos como privados, fue absorbida por una Unidad adscrita directamente a la Subsecretaría de Buen Gobierno (Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, 2025).

Asimismo, se detalló que la estructura orgánica del INAI estaba compuesta por 28 direcciones generales, lo cual fue calificado por la titular como una “pirámide invertida” que generaba ineficiencia operativa. La nueva configuración reduce dicha

estructura a nueve direcciones generales, es decir, seis para Transparencia para el Pueblo y tres para la Unidad de Datos Personales, lo que representa una disminución considerable. Esta compactación implica, según los datos expuestos por la secretaria Buenrostro, un ahorro anual superior a los 500 millones de pesos, equivalente al 52% del presupuesto anterior, con el compromiso de atender aproximadamente el 80% de la carga de trabajo previa; en términos de recursos humanos, de los 700 trabajadores del INAI, la nueva estructura contempla solo alrededor de 400 plazas.

No obstante, más allá de los argumentos de eficiencia presupuestaria, cabe cuestionar en qué medida una reducción de esta magnitud puede garantizar el cumplimiento efectivo de las atribuciones previamente asignadas al Instituto. En este sentido, resulta pertinente plantear como línea de análisis futura qué tan eficiente puede ser esta nueva configuración institucional, considerando que su operación es reciente y aún no existen elementos suficientes para evaluar de manera concluyente su desempeño.

Uno de los puntos más relevantes del rediseño institucional es el cambio en el procedimiento de impugnación, pues, se argumentó que, para evitar que el Ejecutivo actúe como “juez y parte”, la reforma contempla la creación de un Tribunal Especializado adscrito al Poder Judicial. A diferencia del esquema previo, centrado en la revisión administrativa, este nuevo modelo se enfocaría en el fondo del derecho humano, lo que, según lo expuesto, facilitaría el acceso a la justicia. No obstante, este planteamiento presenta tensiones importantes en su implementación, ya que, como se reconoció durante la conferencia, dicho tribunal no entraría en funciones sino hasta septiembre de 2025, generando un periodo de incertidumbre institucional. A ello se suma la existencia de aproximadamente 400 resoluciones pendientes heredadas del INAI, cuya atención se prevé a partir del 3 de junio de 2025, lo que evidencia la existencia de un “limbo jurídico” temporal en la garantía efectiva del derecho.

En relación con la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), se sostuvo que esta no ha sufrido interrupciones tras la desaparición del INAI, dado que su administración fue transferida a la Secretaría de Anticorrupción, la cual actuará

como ente auxiliar para garantizar la homogeneidad de la información. Mientras tanto, la regulación de contenidos quedará a cargo del Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública. Aunque para el usuario final la interfaz permanece sin cambios, las modificaciones se concentran en el *backend* del sistema, permitiendo que las nuevas autoridades garantes operen dentro de una misma plataforma unificada.

Otro de los ejes abordados en la conferencia fue el relativo a la seguridad nacional, particularmente ante cuestionamientos sobre el riesgo de opacidad en sectores como las Fuerzas Armadas. En respuesta, se argumentó que la legislación vigente ha redefinido con mayor precisión el concepto de seguridad nacional, de modo que únicamente la información que encuadre estrictamente en esta categoría podrá ser reservada. Bajo esta lógica, no se estaría ampliando el margen de opacidad, sino delimitando con mayor claridad sus alcances, sin embargo, esta afirmación debe ser leída con cautela, pues, la experiencia previa en México ha mostrado que la interpretación de este concepto puede ser flexible, lo que mantiene vigente la preocupación sobre posibles restricciones al acceso a la información.

Uno de los puntos más importantes del nuevo modelo es la transformación del esquema de deliberación pública, pues, a diferencia del INAI, donde las sesiones del Pleno eran públicas y permitían observar el debate entre comisionados, el nuevo diseño contempla decisiones de carácter unipersonal sin transmisión del proceso deliberativo. Ante esta crítica, la secretaria argumentó que el debate público era, en gran medida, irrelevante, ya que solo una mínima parte de los casos recibía atención mediática, mientras que la mayoría pasaba desapercibida. Asimismo, justificó el modelo señalando que otros actores del sistema de justicia, como los jueces, también toman decisiones de manera individual. No obstante, esta postura implica una redefinición profunda del principio de transparencia institucional, ya que elimina un espacio clave de visibilidad sobre cómo se construyen las decisiones públicas, reduciendo la posibilidad de escrutinio ciudadano sobre el proceso, más allá del resultado final.

Finalmente, se expuso una crítica estructural al modelo anterior, sustentada en datos del INEGI que indican que solo el 3% de la población había ejercido su

derecho de acceso a la información, concentrándose principalmente en sectores con mayor nivel educativo, como académicos, investigadores y periodistas. A partir de este diagnóstico, la nueva política de “Transparencia para el Pueblo” plantea como objetivo central ampliar el acceso a sectores históricamente excluidos, mediante herramientas como interfaces de voz y mecanismos más accesibles para la ciudadanía (Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, 2025).

A partir de los elementos expuestos en el foro de transición, es posible identificar una serie de implicaciones estructurales que permiten evaluar con mayor precisión el rediseño institucional en materia de transparencia en México.

En primer lugar, resulta evidente un proceso de centralización del poder, pues, si bien el nuevo órgano denominado “Transparencia para el Pueblo” cuenta con carácter administrativo desconcentrado y se le atribuye autonomía técnica para emitir resoluciones, esta figura no es equiparable a la autonomía constitucional que anteriormente poseía el INAI. La diferencia no es menor, pues, mientras que el INAI funcionaba como un verdadero árbitro entre el Estado y la ciudadanía, sin subordinación jerárquica al Poder Ejecutivo, el nuevo órgano se encuentra sectorizado dentro de la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno, cuya titularidad responde directamente al Poder Ejecutivo. En consecuencia, funciones clave como la operación cotidiana, la administración de la Plataforma Nacional de Transparencia, la definición de criterios y la emisión de resoluciones en primera instancia permanecen dentro del ámbito gubernamental, y aunque el discurso oficial sostiene que la creación de un Tribunal Especializado en el Poder Judicial evita la figura de “juez y parte”, en la práctica el contrapeso se desplaza de un órgano autónomo hacia otro poder del Estado que, en el contexto actual, después de la reforma al poder judicial, también ha sido objeto de cuestionamientos en términos de independencia, especialización técnica y posibles vínculos con el poder político. Este rediseño, por tanto, debilita el esquema de pesos y contrapesos que caracterizaba al modelo anterior.

En segundo lugar, el argumento del “ahorro presupuestal” requiere ser matizado. Si bien se plantea una reducción de aproximadamente 500 millones de pesos, este dato resulta limitado si no se contextualiza. El costo del INAI representaba, en

términos per cápita, alrededor de 7 pesos anuales por ciudadano, una cifra marginal dentro del gasto público, ahora bien, como se ha desarrollado en el marco teórico de esta investigación, la transparencia implica costos que deben entenderse como una inversión institucional, ya que su ausencia puede generar efectos económicos y sociales más graves, particularmente en contextos de corrupción o ineficiencia administrativa. Adicionalmente, la lógica de austeridad ignora costos indirectos relevantes: la liquidación de personal especializado, la pérdida de conocimiento técnico acumulado y el eventual gasto necesario para reconstruir capacidades institucionales. En este sentido, la opacidad puede resultar, en el mediano plazo, significativamente más costosa que la transparencia, lo que cuestiona la solidez del argumento gubernamental.

Un tercer punto alarmante es la reducción del escrutinio público en la toma de decisiones. El modelo anterior, a través del Pleno del INAI, permitía observar en tiempo real la deliberación entre comisionados, generando un espacio de control interno y visibilidad externa. Este mecanismo no solo fortalecía la calidad de las resoluciones, sino que también dotaba de legitimidad al proceso, en contraste, el nuevo esquema elimina esta dimensión deliberativa pública y traslada la toma de decisiones a instancias unipersonales. Si bien las resoluciones continuarán publicándose, el proceso mediante el cual se construyen deja de ser visible, esto implica que, ante posibles errores o decisiones cuestionables, el ciudadano deberá recurrir a mecanismos jurisdiccionales como el juicio de amparo, los cuales son más complejos y prolongados. En términos prácticos, esto representa una barrera adicional para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información y evidencia un repliegue hacia una lógica de opacidad deliberativa.

En cuarto lugar, el dato relativo a que solo el 3% de la población ha ejercido su derecho de acceso a la información introduce un debate relevante, pues, desde la perspectiva gubernamental, este indicador se utiliza para argumentar que el modelo anterior era limitado y atendía principalmente a sectores especializados, como periodistas y académicos. Bajo esta lógica, el nuevo enfoque busca ampliar el acceso a sectores históricamente excluidos mediante herramientas más accesibles. No obstante, este argumento presenta una inconsistencia de fondo, la baja

utilización del derecho no necesariamente evidencia una falla del órgano garante, sino problemas estructurales como la brecha digital o las limitaciones educativas del país. En este sentido, utilizar este dato como justificación para dismantelar la autonomía institucional equivale a sustituir el problema en lugar de resolverlo, si bien la intención de ampliar el acceso resulta pertinente, su viabilidad dependerá de su implementación efectiva, la cual, hasta el momento, permanece en el plano discursivo.

El quinto punto es el tema de la protección de datos personales, al integrarse esta función dentro de la misma Secretaría encargada de la política anticorrupción, se configura un escenario en el que las facultades de vigilancia, auditoría y regulación coexisten dentro de una misma estructura administrativa. Aunque formalmente se sostiene que no habrá concentración indebida de datos, la ausencia de un órgano autónomo especializado en su protección genera incertidumbre respecto a los mecanismos de control. Esta preocupación se intensifica en un contexto donde el uso de datos personales por parte del Estado ha adquirido mayor relevancia, como lo evidencian iniciativas recientes vinculadas a la identificación biométrica. La experiencia previa en México, marcada por filtraciones de bases de datos gubernamentales, refuerza la necesidad de contar con instituciones competentes que garanticen este derecho. La desaparición del INAI en este ámbito deja un vacío que impacta directamente en la confianza ciudadana.

Finalmente, el último punto es la redefinición del concepto de seguridad nacional, si bien resulta positivo que se busque delimitar con mayor precisión los supuestos bajo los cuales la información puede ser reservada, este avance debe analizarse con cautela, pues, desafortunadamente la experiencia reciente ha demostrado que este concepto puede ser interpretado de manera amplia por parte de las autoridades, utilizándose para restringir el acceso a información en proyectos de alto impacto público, como el Tren Maya. En este sentido, el hecho de que la interpretación y aplicación de estos criterios permanezca en manos de instancias del Poder Ejecutivo mantiene vigente el riesgo de uso discrecional, así, aunque el marco normativo pueda haber sido afinado, la garantía efectiva del derecho continúa dependiendo, en gran medida, de la voluntad política.

Estos elementos desarrollados permiten sostener que el rediseño institucional en materia de transparencia no constituye únicamente un ajuste administrativo, sino una transformación profunda en la lógica del sistema. No se trata solo de un traslado de facultades, sino de la construcción de una nueva institucionalidad con características distintas. Si bien se incorporan argumentos de eficiencia, austeridad y ampliación del acceso, estos coexisten con riesgos significativos que apuntan hacia un posible debilitamiento institucional.

En este contexto, resulta pertinente recuperar las valoraciones de actores especializados, como Campos, quien señala que esta medida no se justifica en términos técnicos, sino que responde a otro tipo de motivaciones, pues, si bien el INAI presentaba áreas de oportunidad y su presupuesto podía ser objeto de revisión, su carácter autónomo respondía precisamente a la necesidad de garantizar imparcialidad. La transparencia, como se ha señalado, no es un ejercicio voluntario de las instituciones públicas, sino una obligación que requiere mecanismos de control externos, y en este sentido, el INAI no solo fungía como órgano garante, sino como contrapeso efectivo, por lo que su desaparición genera un vacío difícil de subsanar (Campos, Anexo 1).

En la misma línea, Cerdio, advierte que en democracia ninguna institución es perfecta, pero todas pueden corregirse y fortalecerse; señala que el argumento del costo, se invalida en sí mismo, y que en materia de corrupción existían mecanismos internos de control que debieron activarse. Desde esta perspectiva, una agenda como la de transparencia y anticorrupción debe sostenerse en una lógica de instituciones y no de decisiones políticas coyunturales. La vía adecuada, por tanto, habría sido el fortalecimiento institucional y no su desmantelamiento (Cerdio, Anexo 2).

Ambos testimonios respaldan la idea de que la desaparición del INAI responde, en buena medida, a decisiones de carácter político, entre las posibles interpretaciones se encuentra la intención de centralizar el poder o bien la incomodidad que generaba el INAI como órgano de control, en este sentido, resulta ilustrativo el conflicto documentado entre el Poder Ejecutivo, el INAI y la Suprema Corte de Justicia en torno a la opacidad del proyecto del Tren Maya. Si bien no es

posible afirmar una relación causal directa, la coincidencia de reformas que afectan tanto al Poder Judicial como al INAI permite, al menos, plantear esta hipótesis como una línea de análisis plausible.

Regresando al punto, el nuevo modelo se presenta bajo una lógica de eficiencia administrativa y ampliación del acceso; sin embargo, más que resolver las problemáticas existentes, como los bajos niveles de apertura reflejados en la Métrica de Gobierno Abierto, parece complejizar aún más el escenario. Como señala Cerdio, el problema puede analizarse desde la teoría y desde la evidencia: teóricamente, no es viable que una institución sea juez y parte; empíricamente, los datos ya mostraban un rezago importante incluso con el INAI en funcionamiento, un promedio de 0.46 en una escala de 0 a 1, donde solo seis entidades estaban por encima de 0.50 y había una tendencia decreciente en los niveles de apertura. Si aun con recursos, capital humano y un marco institucional consolidado, los resultados eran limitados, la eliminación de estos elementos sin un mecanismo claro de evaluación genera un escenario aún más incierto (Cerdio, Anexo 2).

En este sentido, las recientes decisiones del gobierno refuerzan la percepción de un proceso de centralización.

Por si fuera poco, a la desaparición del INAI se suman otras acciones, como la sustitución de Compranet, por Compras MX, lo cual implicó la pérdida de millones de registros de contratos públicos. Este tipo de decisiones evidencia una tendencia a sustituir instituciones en lugar de corregirlas, lo cual debilita los mecanismos de transparencia existentes, nos hace atrasarnos en la materia e incluso retroceder.

Ante la ausencia de organismos que evalúen actualmente la materia, y frente a la falta de métricas cuantitativas, resulta pertinente recurrir a un enfoque cualitativo para analizar el impacto. En este sentido, los resultados cualitativos que se han podido observar son el caso de la Unión Europea, que buscaba establecer un acuerdo con México, a través de Europol, para el intercambio de datos sensibles, sin embargo, las negociaciones no han podido avanzar debido a la pérdida de credibilidad de México en materia de protección de datos, derivada de la desaparición del INAI (Proceso, 2026). Este caso ha evidenciado que los efectos de la reforma no son únicamente internos, sino que tienen repercusiones directas en la

capacidad del Estado para cooperar a nivel internacional (Proceso, 2026). Con esto si se puede sostener que estamos ante un claro caso de retroceso, pasar de ser reconocido por tener de las mejores leyes de transparencia a no querer colaborar con el país por haber hecho una reforma regresiva.

Finalmente, resulta relevante destacar que, a pesar del contexto adverso, existen iniciativas que apuntan hacia una posible evolución del modelo. Cerdio menciona el desarrollo de la llamada “transparencia predictiva”, la cual, mediante el uso de inteligencia artificial aplicada a solicitudes de información, permite anticipar demandas informativas futuras con altos niveles de precisión. Este enfoque sugiere una transición hacia un modelo en el que el Estado no solo responda a las solicitudes, sino que anticipe necesidades informativas. Si bien se trata de una propuesta aún incipiente, representa una de las pocas líneas de innovación y buena práctica en la materia, hasta el momento la única.

4.2.2 Participación ciudadana

La participación ciudadana en México ha sido históricamente débil, y no exclusivamente en el sexenio actual, pues, como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, este principio no se ha fortalecido jurídicamente en la medida en que debería. Lo anterior no es menor, ya que, como se desarrolló en el marco teórico, la participación ciudadana es un concepto complejo por dos razones principales: en primer lugar, por su propia definición, pues, con frecuencia se le confunde con la democracia electoral, es decir, con el acto de votar, cuando en realidad se vincula con la democracia participativa y deliberativa. Esta confusión ha sido constante tanto en el ámbito gubernamental como en la ciudadanía, reduciendo la participación a mecanismos de atención ciudadana o a ejercicios político-electorales, lo cual limita su verdadero alcance.

En segundo lugar, su complejidad radica en su implementación, la democracia participativa implica la apertura de espacios efectivos de intervención ciudadana, lo cual enfrenta múltiples obstáculos; por un lado, existe una baja disposición a participar por parte de la población; por otro, cuando la participación sí es amplia, surge el problema de gestionar una gran diversidad de opiniones e intereses. Como

se expuso en el capítulo anterior, incluso entre las organizaciones de la sociedad civil se presentaban dificultades para llegar a consensos, las cuales se intensificaban al incorporar a más actores, como académicos, empresarios y ciudadanía en general en las mesas de trabajo que se llegaron a implementar.

A ello se suma el reto de la deliberación, pues, no basta con abrir espacios de participación, es necesario que las intervenciones sean informadas y de calidad, en contextos donde los temas son altamente técnicos o complejos, no toda la ciudadanía cuenta con los elementos necesarios para incidir de manera sustantiva, lo que puede derivar en limitaciones dentro del propio proceso deliberativo.

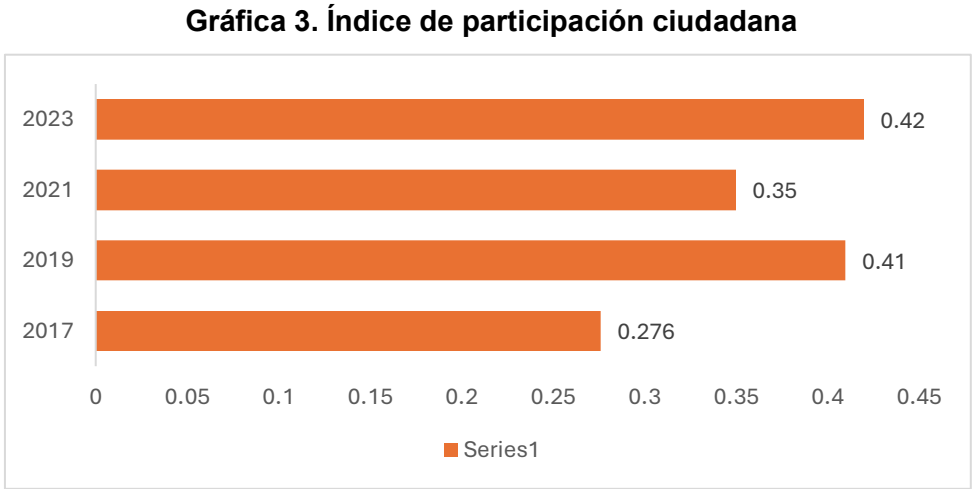
En este contexto, durante la implementación del modelo de Gobierno Abierto en México se desarrolló un ejercicio específico de participación ciudadana en el proceso de elaboración de los Planes de Acción que resulta relevante analizar. En este esquema, las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel fundamental como intermediarias entre la ciudadanía y el gobierno, recogiendo experiencias, necesidades y problemáticas para traducirlas en propuestas concretas. Particularmente en el tercer y cuarto Plan de Acción, se otorgó a la ciudadanía un rol central en la definición de prioridades, permitiendo identificar temas relevantes y áreas de intervención. Posteriormente, las organizaciones de la sociedad civil analizaban esta información y diseñaban estrategias que debían ser implementadas por las autoridades con su acompañamiento.

Este modelo, sostengo, constituyó un ejercicio cercano al ideal de la democracia participativa y deliberativa, al combinar conocimiento técnico con experiencia ciudadana en un espacio de co-creación. Sin embargo, su alcance fue limitado, ya que se trató de un mecanismo acotado al diseño de los Planes de Acción, sin traducirse en la creación de instrumentos permanentes ni en su replicación en otros ámbitos del Estado.

En este sentido, resulta problemático que este esquema no haya sido institucionalizado, pues, su carácter aislado confirma que la participación ciudadana en México continúa siendo estructuralmente débil, esta situación se refleja en los datos. Resulta paradójico que, durante el periodo en el que el modelo de Gobierno Abierto alcanzó su mayor desarrollo, no se observaran avances significativos en

otros espacios de participación a nivel nacional, esto refuerza la idea de que se trató de un ejercicio excepcional más que de una transformación estructural.

Con el objetivo de evidenciar esta debilidad, se elaboró la Gráfica. 3 a partir de las cuatro métricas de Gobierno Abierto, la cual se presenta a continuación.



Fuente: Elaboración propia con información de las cuatro métricas de Gobierno Abierto

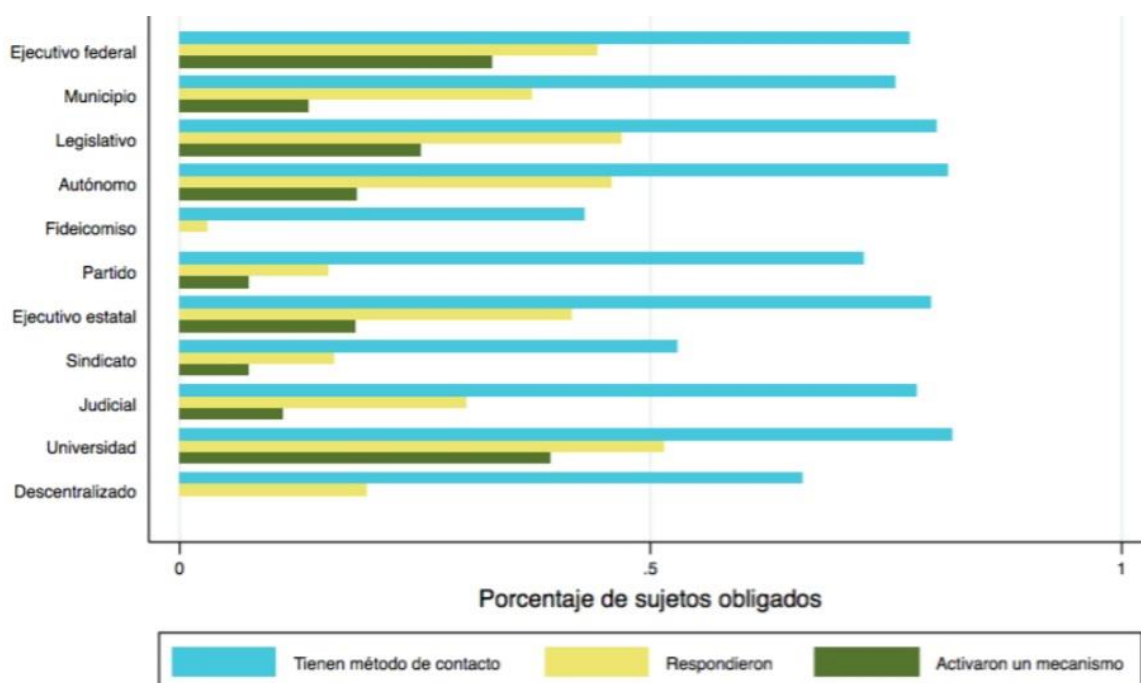
Este resultado es particularmente alarmante, pues, como primer punto hay que descartar que la participación ciudadana está en declive, esta, al igual que la transparencia, no presentan un avance lineal, es decir, tiene fluctuaciones, algo completamente normal, sin embargo, lo preocupante aquí es que en una escala de 0 a 1, el nivel de participación ciudadana ni siquiera alcanza el umbral de 0.5, lo que evidencia una debilidad estructural significativa, a diferencia de la transparencia, que en promedio se situaba alrededor de 0.6 en este periodo, la participación se mantiene en niveles considerablemente más bajos, con un promedio de 0.36.

En este punto resulta fundamental analizar la existencia misma de los mecanismos de participación, ya que, si bien en México existen múltiples instrumentos formales, ello no implica necesariamente que sean efectivos. Como señaló Cerdio en entrevista, la Métrica de Gobierno Abierto no solo evalúa la presencia de estos mecanismos, sino su capacidad de incidencia real, es decir, en palabras de él: *“seguramente, en la métrica se vio que, si bien existían los mecanismos de participación, no necesariamente eran accionables. Una institución puede tener un formulario en su página o convocatorias, pero ¿qué pasa después?*

Nada, entonces no es accionable, y si lo es, ¿cuál es el alcance de tu involucramiento?” (Cerdio, Anexo 2). Esta distinción permite explicar una de las principales limitaciones del modelo.

Como se ha sostenido, el ejercicio participativo y deliberativo durante la elaboración de los Planes de Acción fue, en términos generales, adecuado, sin embargo, el problema no radicó en la formulación, sino en la implementación. A pesar de contar con compromisos bien diseñados y estrategias pertinentes, en muchos casos no se generaron resultados concretos posteriores. Esta problemática no es exclusiva del modelo de Gobierno Abierto, sino que refleja una tendencia más amplia en el país: la existencia de mecanismos formales de participación que no se traducen en acciones efectivas. En este sentido, la participación ciudadana en México no solo es limitada en términos cuantitativos, sino también en su capacidad de incidencia real. A continuación, se presenta una gráfica que ilustra este fenómeno a nivel de sujetos obligados.

Gráfica 4. Participación ciudadana



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2017

La Gráfica 4 presentada permite observar con claridad el problema central, pues si bien en México existen mecanismos formales de participación ciudadana, como ya

se mencionó, estos no necesariamente funcionan ni se activan en la práctica, en la mayoría de los casos, estos instrumentos no inciden en las decisiones de gobierno ni cuentan con un seguimiento efectivo, lo que limita significativamente su utilidad. En este sentido, puede sostenerse que muchos de estos mecanismos terminan siendo inoperantes. De hecho, como el propio Cerdio menciona, en la práctica los ciudadanos suelen recurrir a vías alternativas como el derecho de petición consagrado en el artículo 8º constitucional, debido a la falta de efectividad de los canales institucionales, buscando mecanismos alternativos (Cerdio, Anexo 2).

Este era el escenario previo a la pausa del proyecto de Gobierno Abierto, sin embargo, el contexto actual resulta particularmente relevante de analizar, especialmente si se considera que el discurso del partido en el poder ha girado en torno a la cercanía con el pueblo y la centralidad de la ciudadanía en la toma de decisiones. Bajo esta lógica, cabría esperar un fortalecimiento de la participación ciudadana en este periodo, no obstante, lo que se observa es que este énfasis ha permanecido principalmente en el plano discursivo, no se identifican reformas estructurales ni marcos normativos que hayan fortalecido este principio de manera sustantiva. A pesar de ello, el análisis no se agota en la ausencia de acciones, pues, existen decisiones y procesos que, lejos de fortalecer la participación, evidencian retrocesos y, en algunos casos, el uso estratégico del discurso participativo para legitimar decisiones previamente definidas.

Un ejemplo perfecto de la situación actual es la reforma al Poder Judicial publicada el 15 de septiembre de 2024. Si bien gran parte del debate se ha centrado en sus implicaciones para la independencia judicial, para efectos de este análisis resulta más relevante examinar el proceso mediante el cual esta reforma se construyó y legitimó.

Desde su planteamiento inicial, el gobierno sostuvo que la elección popular de jueces respondía a una demanda del “pueblo”, bajo el argumento de que el Poder Judicial era una institución alejada de la ciudadanía y afectada por prácticas de corrupción. No obstante, la premisa de que la elección popular resolvería estos problemas resulta, cuando menos, cuestionable.

Con el objetivo de dotar de legitimidad a la reforma, se llevaron a cabo los denominados “Diálogos Nacionales para la Reforma al Poder Judicial”, consistentes en foros de parlamento abierto organizados entre junio y agosto de 2024. En apariencia, estos ejercicios apuntaban hacia un proceso de co-creación; sin embargo, la dinámica cambió cuando diversos sectores de la ciudadanía expresaron críticas y preocupaciones, frente a ello, el discurso gubernamental tendió a descalificar estas posturas, asociándolas con la oposición o con intereses ajenos al “pueblo”, pues, como menciona Natalia Campos “al gobierno le resulta muy amenazante cuando alguien participa y no hay cercanía” (Campos, Anexo 1).

Paralelamente, múltiples espacios académicos, incluyendo universidades como la UNAM, promovieron debates especializados en los que se cuestionaron diversos aspectos de la reforma, particularmente la elección popular de jueces. Si bien existía consenso en la necesidad de reformar el Poder Judicial, una parte importante de los especialistas coincidía en que esta vía no era la adecuada. A pesar de ello, el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador sostuvo que, a palabras de él: a la iniciativa no se le modificaría ni una coma.

Con la llegada de Claudia Sheinbaum a la presidencia, el escenario político facilitó la aprobación de la reforma, dada la sobrerrepresentación en ambas cámaras por parte del partido en el poder. Intentos posteriores de diálogo por parte de integrantes del propio Poder Judicial no prosperaron, lo que refuerza la idea de un proceso con márgenes limitados de deliberación efectiva.

Una vez aprobada la reforma que “quería el pueblo”, los resultados del ejercicio electoral fueron reveladores, pues, en la elección judicial, la participación ciudadana se situó alrededor del 13% del padrón electoral, lo que equivale aproximadamente a 13 millones de votantes. No obstante, este dato debe matizarse, ya que cerca del 10.8% de los votos fueron anulados, lo que refleja no solo desinterés, sino también formas de rechazo o protesta. En consecuencia, la participación efectiva fue aún menor, lo que pone en duda la narrativa de que esta reforma respondía a una demanda generalizada de la ciudadanía. Este caso evidencia una utilización instrumental del concepto de participación, se apela al “pueblo” como fuente de legitimidad, pero no necesariamente se incorporan de manera efectiva sus

opiniones en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, al igual que en el caso de la desaparición del INAI, puede observarse una tendencia hacia la concentración del poder más que nada.

Un segundo ejemplo es la discusión en torno a la reforma electoral, ya que, aunque su contenido se vincula principalmente con la democracia electoral, resulta relevante analizar el proceso participativo que la rodea. En este contexto, destacó la iniciativa ciudadana “Salvemos la Democracia”, la cual logró reunir más de 188 mil firmas, superando el requisito legal que eran 130 mil, mediante un esfuerzo voluntario, en gran medida impulsado por jóvenes. Este ejercicio constituye un ejemplo claro de participación ciudadana genuina, sin embargo, dicha iniciativa fue desplazada por la propuesta del Poder Ejecutivo. Las declaraciones públicas en la Mañanera por la presidenta descalificaron diversas propuestas sin un análisis profundo, pues, cuando se le preguntó acerca de estas propuestas ciudadanas dijo *“leí la propuesta que presentó Claudio X González, bastante mala, leí la de Lorenzo Córdoba tampoco está muy buena y la del INE es larguísima... espero que para febrero ya tengamos la propuesta y pues, en el congreso se discute”* esto reflejó una falta de apertura al debate sustantivo (Milenio, 2026).

En conjunto, estos ejemplos muestran que el actual gobierno no ha fortalecido la participación ciudadana; por el contrario, en distintos momentos la ha limitado o instrumentalizado. Como señala Natalia Campos, el discurso ha sido ese, pero no hay mecanismos concretos (Campos, Anexo 1), en la misma línea, Cerdio advierte la necesidad de evaluar estas narrativas a partir de resultados tangibles, argumentando que pueden salir de las oficinas a las calles, pero lo importante es cómo se traduce en derechos y garantías (Cerdio, Anexo 2).

A todo esto, se suma un elemento estructural particularmente preocupante, el debilitamiento de las organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con Cerdio, el número de organizaciones constituidas anualmente ha disminuido drásticamente, pasando de aproximadamente 10 mil a apenas 91 en años recientes, lo cual se explica por la reducción de incentivos, financiamiento y condiciones adversas. Asimismo, se estima que alrededor del 75% de las organizaciones de la sociedad civil se encuentran actualmente inactivas. Este debilitamiento resulta crítico, ya que

las organizaciones de la sociedad civil fueron actores clave en la implementación del modelo de Gobierno Abierto, su retraimiento no solo limita la participación ciudadana, sino que también reduce la capacidad de articulación entre sociedad y gobierno. Adicional a ello, el argumento de Morena, o más bien, de Andrés Manuel López Obrador fue que las organizaciones de la sociedad civil eran corruptas, esto le da un gran giro al escenario, pues, recordemos que, en la época del proyecto de Gobierno Abierto, el trabajo se pausó porque las organizaciones de la sociedad civil tenían desconfianza hacia el gobierno, en este escenario, el gobierno no quiere, o más bien, no permite colaborar a los demás porque los ha señalado a todos de corruptos.

En perspectiva comparada, el periodo del modelo de Gobierno Abierto, a pesar de sus limitaciones, representó el esfuerzo más sólido por construir mecanismos efectivos de participación ciudadana en México, como menciona Campos, si bien existen actualmente instrumentos como presupuestos participativos o foros, estos no constituyen una agenda estructurada ni canales permanentes de apertura comparables como el trabajo que se hizo en los Planes de Acción (Campos, Anexo 1).

Para concluir este apartado, aunque la participación ciudadana ha sido históricamente débil en México, el contexto actual no solo no ha revertido esta tendencia, sino que presenta elementos que apuntan a su debilitamiento. El contraste con el periodo del Gobierno Abierto permite evidenciar que, más allá del discurso, los avances en esta materia han sido limitados y, en algunos casos, regresivos.

4.2.3 Rendición de cuentas

Por último, pero no menos importante, se encuentra este principio. A partir del análisis previo de los compromisos en materia de transparencia y participación ciudadana, es posible esbozar un diagnóstico inicial sobre el estado de la rendición de cuentas en México. No obstante, resulta fundamental abordarlo como un elemento independiente y no únicamente como una consecuencia automática de la transparencia, pues, si bien la transparencia es una condición necesaria, no es

suficiente, ya que, la rendición de cuentas depende de un marco legal robusto, de la voluntad política y de los valores institucionales, así como del nivel de participación ciudadana, en tanto esta última incide directamente en la exigencia de responsabilidades al poder. En este sentido, se trata de un proceso complejo que no se activa de manera automática, sino que requiere condiciones estructurales específicas para operar de manera efectiva.

En el marco del proyecto de Gobierno Abierto en México, es importante señalar que en ningún momento se habló de establecer compromisos específicos en materia de rendición de cuentas. Esto no necesariamente constituye una omisión injustificada, sino que responde a una lógica de implementación progresiva, como se ha sostenido desde el inicio del análisis los primeros planes de acción se enfocaron en fortalecer la transparencia, mientras que los posteriores incorporaron la participación ciudadana, siguiendo este patrón, podría esperarse que en un siguiente plan se integrara este tercer pilar, algo bastante lógico a mi parecer, ya que, considerando el contexto mexicano, intentar abarcar simultáneamente los tres principios habría resultado contraproducente. Aun así, lo cierto es que México no logró consolidar este tercer componente, dejando incompleto el modelo. El proceso quedó limitado a cuatro planes de acción, lo que contribuyó a que este principio no se desarrollara plenamente.

Fuera de este proyecto, México tuvo un avance institucional relevante en 2015 con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), cuyo objetivo fue articular la coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar y sancionar la corrupción. El SNA incluyó mecanismos de participación ciudadana a través de su Comité de Participación Ciudadana y se complementó con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, derivada de la iniciativa ciudadana conocida como “Ley 3 de 3”, que obliga a los funcionarios públicos a presentar declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales. Sin embargo, en la práctica este mecanismo ha presentado limitaciones importantes, ya que la información completa no ha sido pública y permanece bajo resguardo de las autoridades, lo que reduce significativamente su efectividad como herramienta de rendición de cuentas.

Esto, como se señaló desde el inicio, respalda lo dicho anteriormente, pues, el caso mexicano presenta una constante “la existencia de marcos legales sólidos que no logran materializarse en la práctica”, ya que, a pesar de este diseño institucional, distintos diagnósticos evidencian resultados limitados. De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, año con año se detectan miles de millones de pesos en irregularidades en el gasto público, muchas de las cuales no derivan en sanciones efectivas. Asimismo, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional ha mantenido a México en niveles bajos, con una calificación cercana a 31 sobre 100 en años recientes, lo que refleja una percepción persistente de debilidad en los mecanismos de control, esto evidencia que, aunque existe un marco institucional formal, la rendición de cuentas en México presenta serias limitaciones en su implementación.

Para profundizar en este análisis, resulta necesario distinguir entre rendición de cuentas vertical y horizontal para poder desarrollar adecuadamente el tema y entender porque ciertas acciones han afectado este principio.

Como se expuso en el marco teórico, la rendición de cuentas horizontal, en términos de O'Donnell, implica el control entre los poderes del propio Estado, como el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero también puede incluir de forma ampliada tribunales y órganos fiscalizadores; por su parte, la rendición de cuentas vertical se ejerce principalmente a través de la ciudadanía, ya sea mediante elecciones o mecanismos de interacción directa con el poder. En este sentido, es pertinente aludir al caso de las llamadas “Mañaneras”, concebidas discursivamente como un ejercicio cotidiano de rendición de cuentas vertical, las cuales en teoría, permitirían a la ciudadanía cuestionar directamente al poder Ejecutivo; sin embargo, en la práctica, su funcionamiento ha sido ampliamente cuestionado, pues, lejos de consolidarse como un mecanismo institucional de control, se ha convertido en un espacio donde la información es selectiva, reactiva y, en ocasiones, evasiva, lo que limita su efectividad como herramienta real de rendición de cuentas. Incluso, como se recupera en la entrevista realizada, Campos señala que este tipo de dinámicas pueden resultar contraproducentes, pues, desde la posición de poder se ha llegado a señalar o descalificar a quienes cuestionan, lo cual debilita tanto la participación

ciudadana como la propia rendición de cuentas. Esto invierte la lógica democrática: en lugar de que la ciudadanía supervise al poder, es el poder quien expone a la ciudadanía.

Por otra parte, en el ámbito de la rendición de cuentas horizontal, el panorama resulta aún más preocupante, pues, en los últimos años se han observado señales claras de debilitamiento institucional, como la reforma al Poder Judicial, la absorción de organismos constitucionales autónomos, la sobre-representación en ambas cámaras y el debilitamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Un caso ilustrativo es lo ocurrido con la Auditoría Superior de la Federación, que, tras presentar estimaciones sobre posibles irregularidades en el gasto público, particularmente en proyectos emblemáticos, fue públicamente descalificada por el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador. Posteriormente, la propia Auditoría corrigió sus datos, lo que generó una percepción de presión política o falta de autonomía técnica, debilitando la credibilidad del órgano fiscalizador.

Todo esto evidencia cómo en el contexto actual se ha subordinado varios organismos al Poder Ejecutivo, pues, sumando todos los casos mencionados se configura un escenario en el que los contrapesos institucionales se ven reducidos, afectando directamente la rendición de cuentas horizontal.

Si bien estas prácticas no son completamente nuevas en la historia política de México, su persistencia en el contexto actual refuerza un patrón estructural: la dificultad para consolidar instituciones verdaderamente autónomas capaces de controlar al poder. En este sentido, aunque no se han implementado reformas directas en materia de rendición de cuentas durante el actual gobierno, diversas decisiones y dinámicas institucionales han tenido un impacto negativo indirecto sobre este principio: la ausencia de fortalecimiento, sumada al debilitamiento de contrapesos y a la persistencia de prácticas discrecionales, se traduce en un retroceso en la efectividad de la rendición de cuentas en México.

La rendición de cuentas en el país ha sido históricamente débil y, si bien el contexto actual no representa una ruptura absoluta con el pasado, sí evidencia la continuidad e incluso profundización de prácticas que limitan su consolidación. Más allá de la existencia formal de instituciones, el problema radica en la falta de

condiciones reales para que estas operen con autonomía, eficacia y capacidad de sanción, lo que mantiene a este principio como uno de los eslabones más frágiles del modelo de Gobierno Abierto en México.

Conclusión

A partir del análisis desarrollado a lo largo de este trabajo, es posible sostener que el Gobierno Abierto en México no puede clasificarse como un caso exitoso ni como un fracaso absoluto. Su desarrollo ha estado marcado por una profunda contradicción entre su dimensión formal y su implementación práctica, por un lado, existieron avances institucionales relevantes, mecanismos formales de apertura y un esfuerzo sostenido durante aproximadamente una década; por otro, estos elementos coexistieron con dinámicas políticas, estructurales e históricas que limitaron su materialización efectiva, particularmente en materia de participación ciudadana, autonomía institucional y rendición de cuentas.

En este sentido, resulta importante enfatizar que el Gobierno Abierto en México no se quedó únicamente en el discurso, pues, a diferencia de lo que podría pensarse en un primer acercamiento, sí existieron prácticas concretas, compromisos, espacios de co-creación y herramientas institucionales que reflejaban una intención real de avanzar en este modelo. Sin embargo, el problema central no radicó en la ausencia de acción, sino en las condiciones bajo las cuales se intentó implementar. México es un país con una trayectoria histórica compleja, marcada por prácticas autoritarias, debilidad institucional y episodios de violencia que han moldeado la relación entre Estado y sociedad. En este contexto, pretender que un modelo como el de Gobierno Abierto se consolidara plenamente en un periodo relativamente corto resultaba, en cierta medida, una expectativa poco realista.

Los avances en materia de transparencia ilustran con claridad esta tensión, desde 2002 con la promulgación de la primera ley en la materia, y especialmente a partir de 2014 con el fortalecimiento del INAI, se construyó un andamiaje legal robusto, no obstante, incluso en este ámbito (el más desarrollado del modelo) persistieron problemas importantes en su implementación. Esto revela que el desafío no era únicamente normativo, sino profundamente estructural, si la transparencia, que fue el primer pilar en consolidarse ya enfrentaba dificultades, era previsible que los otros componentes del modelo enfrentaran obstáculos aún mayores.

A ello se sumaron eventos que marcaron de manera significativa el contexto político y social del país, como el caso de Ayotzinapa o el escándalo de Pegasus. Estos episodios no solo evidenciaron graves problemas en materia de derechos humanos y vigilancia estatal, sino que también erosionaron la confianza entre gobierno y sociedad civil. En particular, el caso Pegasus representó un punto de quiebre dentro del proceso de Gobierno Abierto, al provocar la salida de las organizaciones de la sociedad civil de los espacios de co-creación, este hecho debilitó uno de los elementos centrales del modelo: la colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Así, el proceso de Gobierno Abierto en México puede entenderse como una relación ambivalente, en la que coexistían el interés por avanzar y las condiciones que constantemente obstaculizaban ese avance. La permanencia del país en la Alianza para el Gobierno Abierto durante varios años, e incluso su papel protagónico a nivel internacional, reflejan que sí existía un compromiso político e institucional con el modelo, no obstante, este compromiso también estuvo influido por factores externos, como la presión internacional y la necesidad de mantener una imagen positiva en el ámbito global. En conjunto, este contexto evidencia una tensión constante entre el reconocimiento internacional de México en materia de Gobierno Abierto y las persistentes debilidades internas que limitaron su alcance real.

Es de suma importancia recordar y reconocer que, desde una perspectiva más amplia de la administración pública, el modelo de Gobierno Abierto no surge de manera aislada, sino que es resultado de una evolución en los enfoques de gestión gubernamental: en un primer momento, predominó el modelo burocrático tradicional, centrado en la legalidad y la jerarquía; posteriormente, se intentó transitar hacia esquemas basados en la profesionalización del servicio público, bajo la premisa de que gobiernos integrados por expertos podrían generar mejores resultados; más adelante, la Nueva Gestión Pública propuso un enfoque orientado a la eficiencia, la reducción del gasto y la adopción de prácticas del sector privado bajo la lógica de “hacer más con menos”; sin embargo, estos modelos mostraron limitaciones importantes, especialmente en términos de legitimidad, inclusión y respuesta a las demandas sociales. Es en este contexto que surge el Gobierno

Abierto como una alternativa que coloca a la ciudadanía en el centro de la acción pública, a diferencia de los modelos anteriores, no se limita a mejorar la eficiencia o la capacidad técnica del gobierno, sino que busca transformar la relación entre Estado y sociedad a través de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. En este sentido, se trata de un modelo más complejo, pero también más ambicioso, pues, implica redistribuir el poder y abrir los procesos de decisión a la ciudadanía.

No obstante, a partir de los acontecimientos más recientes, particularmente después de 2022, se observa un cambio de dirección que pone en entredicho la continuidad de este modelo en México. Diversas decisiones del gobierno actual apuntan hacia una recentralización del poder y un debilitamiento de los contrapesos institucionales, pues, la desaparición del INAI, la concentración de los tres poderes de la Unión, el debilitamiento del Sistema Nacional Anticorrupción y las dinámicas de comunicación política que desincentivan la crítica son elementos que, en conjunto, afectan directamente los principios del Gobierno Abierto.

En este contexto, del actual gobierno, también se puede argumentar que el enfoque adoptado recientemente se aproxima más a una lógica centrada en la reducción de costos y la austeridad. Sin embargo, esta transición presenta características particulares, por un lado, se impulsan recortes en áreas clave del aparato estatal como ya he mencionado; por otro, se mantiene o incluso incrementa el gasto en otros rubros, como programas sociales. Esto configura un modelo híbrido que no responde plenamente a los principios de un solo modelo, sin embargo, es claro que para nada responde al modelo de Gobierno Abierto.

Además, la forma en que se han implementado estos recortes revela uno de los principales problemas de este enfoque: la falta de planeación; la reducción de estructuras institucionales sin un análisis adecuado de sus funciones y costos puede generar efectos contraproducentes, incrementando el gasto o debilitando capacidades esenciales del Estado. Como señalaron los entrevistados, la desaparición de instituciones como el INAI no solo implica un ahorro presupuestal cuestionable, sino también un alto costo en términos de transparencia, control y confianza pública.

En este sentido, el caso mexicano muestra que el retroceso no se limita a la interrupción de una política pública específica, sino que implica un debilitamiento más amplio del modelo democrático. Si en un inicio se podía hablar de rezagos en la implementación del Gobierno Abierto, en el contexto actual es posible identificar un proceso de retroceso en sus principios fundamentales, por no decir, una desaparición definitiva.

Por ello, resulta necesario reconocer que el principal desafío no es únicamente retomar el modelo de Gobierno Abierto, sino generar las condiciones estructurales que permitan su sostenibilidad, como señalaron los informantes clave a los que se tuvo acceso, esto implica contar con un marco normativo sólido, recursos suficientes, instituciones autónomas, herramientas tecnológicas funcionales y, sobre todo, una ciudadanía activa y un gobierno dispuesto a abrirse al escrutinio público.

En conclusión, el Gobierno Abierto en México representó un esfuerzo innovador y necesario que logró avances importantes, pero que no alcanzó a consolidarse plenamente. Su trayectoria refleja tanto el potencial del modelo como los límites que imponen las condiciones políticas e institucionales del país. Más que un fracaso total, se trata de un proceso incompleto que, en lugar de consolidarse, ha experimentado un retroceso muy fuerte en los últimos años. Esto no solo pone en evidencia la fragilidad del modelo, sino también la urgencia de replantear las estrategias para fortalecer la relación entre Estado y sociedad en México.

Bibliografía

Ackerman, John y Sandoval, Irma. (2015). Cuadernillo de Transparencia No. 7: Leyes de acceso a la información en el mundo. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones. (2026). <https://www.gob.mx/atdt/simplificacion>

Aguilar, José. (2015). Cuadernillo de Transparencia No. 10: Transparencia y democracia: claves para un concierto. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Álvarez, Cheryl. (2014). El sistema deliberativo y el desarrollo de capacidades democráticas en jóvenes. CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=1070&c=22>

Barrera, Lourdes. (2015). La Alianza para el Gobierno Abierto, una visión desde la sociedad civil. Creative Commons.

Brito, Rodrigo. (2017). “La noción de derechos humanos y garantías en la constitución mexicana”, en Esquivel, Ibarra y Salazar, Cien ensayos para el centenario (pp. 37- 52). Universidad Nacional Autónoma de México.

CEPAL. (2014). Estado Abierto en América Latina y el Caribe. <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/herramientas/datos-abiertos>

CHVNoticiasTv. (2021). Así actúa Pegasus, el software que convierte al celular en espía. [Video]. YouTube. <https://youtu.be/SVMXNgmLla8si=Rab4zOhOaReg47uC>

CNN en español. (2021). Creadores de Pegasus no afirman ni niegan que software siga en uso en Mexico, dice Carmen Aristegui. [Video]. YouTube. <https://youtu.be/IXFqDD0pcOo?si=Etbj4oybDCBYu24m>

Comité Coordinador. (2019). Cuarto Plan de Acción. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Mexico_4to%20Plan%202019-2022.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2007).
[https://paot.org.mx/centro/leyes/federales/pdf/constitucion\(15agosto07\).pdf](https://paot.org.mx/centro/leyes/federales/pdf/constitucion(15agosto07).pdf)

Crittenden, Jack y Peter Levine. (2007). Civic Education. The Stanford Encyclopedia of Philosophy <https://plato.stanford.edu/archives/fall2012/entries/civic-education/>

DOF. (2017). ACUERDO mediante el cual se aprueba el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/norma/estatuto.htm?utm_source=chatgpt.com

DOF. (2023). DECRETO por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/norma/reglamento/reg010_04sep23.doc

DOF. (2024). DECRETO por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/998957/Reglamento_Interior_Secretaria_Anticorruptcion_y_Buen_Gobierno.pdf

DOF. (2025). Reglamento interior de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/978222/DOF__Reglamento_Interior_de_la_ATDT.pdf

Emmerich, Gustavo. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. Polis 04.
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20042/art/art4.pdf>

Faber, John. (1998). Lecturas de economía No. 48: El liberalismo político de Rawls: ¿Otra utopía? Universidad de Antioquia. <https://share.google/CmkgaA1hc39sabrJw>

Fundación Gustavo Bueno. (2021). República/Democracia. Diccionario filosófico.
<https://filosofia.org/filomat/df841.htm>

Gobierno Digital, Michoacán. (2022). ¿Qué es el Gobierno Electrónico? <https://gobiernodigital.michoacan.gob.mx/2022/06/30/que-eselgobierno-electronico/>

González, Alejandro. (2017). Cuadernillo de Transparencia No. 24: Gobierno Abierto. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Hamilton, Alexander., Madison, James., Jay, John. (1788). El Federalista. Librodot. [https://www.bing.com/ck/a!&&p=08061fcff74bbfe6e68f985cf4a3334e9c9bf9c74959f95680978fed3b23b38dJmItldHM9MTc3MzM2MDAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=277c8c16824a642e3a089a69834965e0&psq=hamilton2c+alexander.2c+madison2c+james.2c+jay2c+john.+\(1788\).+el+federalista.+ensayo+51&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cubGliZXJ0YWQub3JnL21lZGhL0VsLUZlZGVyYWxpc3RhLnBkZg](https://www.bing.com/ck/a!&&p=08061fcff74bbfe6e68f985cf4a3334e9c9bf9c74959f95680978fed3b23b38dJmItldHM9MTc3MzM2MDAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=277c8c16824a642e3a089a69834965e0&psq=hamilton2c+alexander.2c+madison2c+james.2c+jay2c+john.+(1788).+el+federalista.+ensayo+51&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cubGliZXJ0YWQub3JnL21lZGhL0VsLUZlZGVyYWxpc3RhLnBkZg)

IMCO Staff. (17/07/2018). Carta Abierta de Sociedad Civil mexicana al Comité Directivo de la AGA. IMCO Centro de Investigación en Política Pública. <https://imco.org.mx/carta-abierta-sociedad-civil-mexicana-al-comite-directivo-la-aga/>

IMCO Staff. (14/11/2018). EPN simula proceso de Gobierno Abierto; organizaciones llaman a retomar agenda con siguiente administración. IMCO Centro de Investigación en Política Pública. <https://share.google/JBK7qKOHPFohNVcdT>

INAI. (2019). MÉXICO, LÍDER A NIVEL INTERNACIONAL EN CONSTRUCCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO DESDE EL ÁMBITO LOCAL: JOEL SALAS <https://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-036-19.pdf>

INAI. (2023). V Cumbre Nacional de Gobierno Abierto. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/J4XUfKscwB4?si=rffOjj9G12e_px33

IRM. (2013). México informe de avance. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Mexico%20for%20Public%20Comment.pdf>

IRM. (2015). MÉXICO: 2013-2015 Informe de fin de término.
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/Mexico_EOTR_2013-2015_for-public-comment.pdf

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (2002). Diario Oficial de la Federación.
<https://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo83181.html?ut>

López, Sergio. (2015). Cuadernillo de Transparencia No. 17: El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Macías, Griselda. (2025). Gobierno abierto en México: una mirada desde la teoría de la democracia. *Ius Comitalis*.
<https://www.bing.com/ck/a?!&&p=942dcf8240a1999d26f7492c8fee579d3c5a9daff5532415933b15e2db0407feJmItldHM9MTc3MzM2MDAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&clid=277c8c16824a642e3a089a69834965e0&psq=gobierno+abierto+en+mexico+una+mirada&u=a1aHR0cHM6Ly9pdXNjb21pdGlhbGlzLnVhZW1leC5teC9hcnRpY2xIL2Rvd25sb2FkLzI1OTg3LzE5NzcwLw>

Martínez, Rafael. (2012). "Gobierno Abierto (Open Government) Como Medio Para la Construcción de Una Nueva Relación Entre Administración y Ciudadanía". En: *Revista Venezolana de Gestión Pública*. Año, 2, No. 3, ene-dic 2012, pp. 15-35.

Merino, Mauricio. (2018). Cuadernillo de Transparencia No. 26: Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Milenio. (2026). Sheinbaum destroza propuesta de reforma electoral de Lorenzo Córdova y Claudio X. González. [Video]. YouTube.
<https://youtu.be/UwsKiY1eHmA?si=hbSoFVOL6HQsB51o>

Mundo, Ángel. (2017). El ejercicio del derecho a la información pública como pilar de la rendición de cuentas. El caso del IFAI (2003-2013). Tesis doctoral. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Nohlen, Dieter. (2020). Cuadernillo no. 4: Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina. Instituto Nacional Electoral.

NTX. (2016). Comienza diseño del tercer plan de acción para 'Gobierno Abierto'. INFORMADOR. MX. <https://www.informador.mx/Mexico/Comienza-diseno-del-tercer-plan-de-accion-para-Gobierno-Abierto-20160415-0052.html>

OGP. (2019). Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): México Informe de diseño 2019-2021. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Mexico_Design_Report_2019-2021_for-public-comment.pdf

OGP. (2023). Informe de Resultados México 2019-2022. <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/mexico-results-report-2019-2022/>

Ortega, Rene. (2024). Antecedentes de CompraNet como base de datos comerciales para vender al gobierno. Asesores legales en contratación pública. [https://www.bing.com/ck/a?!&&p=814fc56cd83ff623193681a2bf6fb5f2a503cf70afa0bfd6bfd3eba17510febJmltdHM9MTc3MzM2MDAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=277c8c16824a642e3a089a69834965e0&psq=Ortega2c+Rene.+\(2024\).+Antecedentes+de+CompraNet+como+base+de+datos+comerciales+para+vender+al+gobierno.+ASESORES+LEGALES+EN+CONTRATACION+PUBLICA.&u=a1aHR0cHM6Ly9hbGVnYWwuY29tLm14LzlwMjQvMTAvMDUvYW50ZWNIWGVudGVzLWRILWNvbXBvY29tLWJhc2UuZGUtZGF0b3MtY29tZXJjaWFsZXMTcGFyYS12ZW5kZXItYS1nb2JpZXJuby8](https://www.bing.com/ck/a?!&&p=814fc56cd83ff623193681a2bf6fb5f2a503cf70afa0bfd6bfd3eba17510febJmltdHM9MTc3MzM2MDAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=277c8c16824a642e3a089a69834965e0&psq=Ortega2c+Rene.+(2024).+Antecedentes+de+CompraNet+como+base+de+datos+comerciales+para+vender+al+gobierno.+ASESORES+LEGALES+EN+CONTRATACION+PUBLICA.&u=a1aHR0cHM6Ly9hbGVnYWwuY29tLm14LzlwMjQvMTAvMDUvYW50ZWNIWGVudGVzLWRILWNvbXBvY29tLWJhc2UuZGUtZGF0b3MtY29tZXJjaWFsZXMTcGFyYS12ZW5kZXItYS1nb2JpZXJuby8)

Ovares, Carolina. (2020). La sociología política de Alexis de Tocqueville: asociaciones y democracia. Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://relacso.flacso.edu.mx/index.php/relacso/article/view/1606>

Proceso. (2013). Formalizan la desaparición de la SSP y la SFP.
<https://share.google/mXMaUM0RU088fUmi7>

Proceso. (2026). Desaparición del INAI atora acuerdo con la Unión Europea contra el narcotráfico y terrorismo.
<https://www.proceso.com.mx/nacional/2026/3/25/desaparicion-del-inai-atora-acuerdo-con-la-union-europea-contra-el-narcotrafico-terrorismo-370872.html>

Rodríguez, Jesús. (2015). Cuadernillo de Transparencia No. 4: Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Rousseau, Jean. (1762) El Contrato social: o sea principios del derecho político. Editorial, omegalfa.es. (2015).

Salas, Joel. (2015). Breve historia del Gobierno Abierto en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/16.pdf>

Sandoval, Rodrigo. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 22, núm. 68, pp. 203-227
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352015000200203

Santaella, Julio. (2019). Cuadernillo de Transparencia No. 29: El aporte democrático de la estadística: toma de decisiones, política pública y rendición de cuentas. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Sartori, Giovanni. (1993). ¿Qué es la democracia? Tribunal Federal Electoral.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1135/1.pdf>

Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno. (2025). Inicio de los trabajos de Transparencia para el Pueblo. [Video en vivo]. YouTube.
https://www.youtube.com/live/wwghbGuMUHM?si=4bOzGxYmouyl_kvM

Secretaría de la Función Pública. (2017). Derecho Mexicano. <https://mexico.leyderecho.org/secretaria-de-la-funcion-publica/>

Secretaría de la Función Pública. (2018). México Reporte de autoevaluación de fin de término Plan de Acción 2016-2018 Alianza para el Gobierno Abierto. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Mexico_End-of-Term_Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf?utm_source=chatgpt.com

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2015). Comienza en la Ciudad de México la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto. <https://www.gob.mx/sre/prensa/comienzaenlaciudaddemexicolacumbre-global-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2016). Inaugura México los Trabajos para Elaborar su Tercer Plan de Acción Nacional en el Marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. <https://share.google/WylhoCXT26dzw9S6u>

Secretariado Técnico Tripartita. (2011). Primer Plan de Acción. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Mexico_Action_Plan_0.pdf

Secretariado Técnico Tripartita. (2012). Plan de Acción Ampliado. <https://share.google/YBVBGFHXHGymYL1ZWf>

Secretariado Técnico Tripartita. (2013). Segundo Plan de Acción. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/729125/pa_aga_2015-1.pdf

Secretariado Técnico Tripartita. (2016). Tercer Plan de Acción. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Mexico_Plan-de-Accion-2016-2018.pdf

Severino, Tomas y Javier Moro. (2019). GUÍA de implementación de Gobierno Abierto. Un aporte desde Sociedad Civil. Creative Commons.

Soria, Rigoberto. (2021). Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal. Perfiles Latinoamericanos, Vol. 29, No. 57.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532021000100309

Torres, Marcela. (2017). De la colina del perro a la casa blanca. Análisis constitucional de las reformas en materia de combate a la corrupción en México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4321/24.pdf>

Ugalde, Luis. (2016). Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática No. 21: Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. Instituto Nacional Electoral.

Vergara, Jorge. (2005). La concepción de la democracia deliberativa de Habermas. Quórum Académico. <https://www.redalyc.org/pdf/1990/199016762004.pdf>

Vergara, Rodolfo. (2008). Cuadernillo de Transparencia No. 5: La transparencia como problema. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Woldenberg, José. (2017). Cuadernillo de Transparencia No. 23: Por una cultura de la transparencia en México. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Anexos

Anexo 1

Entrevista 1: Natalia Campos, coordinadora del área de Administración Pública de IMCO.

1. ¿Considera que los planes de GA, en general, eran favorables y efectivos para promover la agenda de transparencia, RC y participación ciudadana en México?	Eran insuficientes, lo cual llevo a que se consolidara una propuesta ciudadana que impulsaban nuevos mecanismos, como en el caso del SNA y la Ley 3 de 3.
2. ¿Cuál es la situación actual de la AGA en México después del último plan de acción implementado?	Desconozco la situación actual, pero con la desaparición del INAI es claro que la participación de México disminuyó en la AGA, ya que el INAI tenía toda un área encargada de esta agenda y con la desaparición se perdieron capacidades institucionales para atenderla.
3. ¿Qué elementos institucionales considera indispensables para que un país pueda sostener una política efectiva de gobierno abierto?	Varios elementos. 1. Debe existir un marco normativo sólido para la promoción del GA 2. Niveles de gobierno armonizados, tener homologado en todo el país el tema 3. Recursos financieros y humanos 4. Disposición de las autoridades 5. Ciudadana interesada, activa y confiada 6. Y consolidar instrumentos tecnológicos. México había tenido avances con la plataforma Nacional de transparencia, era buen instrumento. La participación ciudadana a cambiado mucho en los últimos sexenios, las opiniones diferentes al gobierno se perciben muy amenazantes.
4. En su opinión, ¿existen decisiones institucionales o políticas públicas que en los últimos años hayan representado retrocesos para la agenda de gobierno abierto en México? ¿cuáles serían?	• La desaparición del INAI. • Las mañaneras, no es una política pública pero el gobierno desde la posición de poder señala a los ciudadanos, eso afecta la participación ciudadana y rendición de cuentas. • El tema de CompraNet, y en general las fallas en las plataformas del gobierno ya que hemos visto hakeos, caídas, etc. A veces se actualizan, a veces no. • El abandono del SNA. Tenía un componente de participación ciudadana pero esta idea central no se pudo materializar.

5.El gobierno ha argumentado que la desaparición del INAI responde a problemas de corrupción, burocracia o ineficiencia dentro del organismo. Desde su punto de vista, ¿estas razones justificaban una reforma de esta magnitud o existían alternativas para fortalecer la institución?	Considero que no la justifican esta medida, fueron razones de otra índole. El INAI tenía sus fallas y áreas de oportunidad, tenía un presupuesto muy grande, y esa discusión se pudo tener para optimizar, pero por algo era autónomo. La transparencia cuesta mucho ya que ninguna institución pública es transparente por voluntad propia. El INAI se encargaba de varias áreas, era un contrapeso, era un órgano garante, si se justificada su presupuesto. Además, ser juez y parte es problemático. Los argumentos de austeridad fueron contradictorios si lo comparan con otras áreas, es un calculo complejo, es tomar en cuenta cuanto cuesta ahora la transparencia, o cuanto cuesta el retroceso (dejar de lado el GA, etc).
6.¿Qué implicaciones puede tener la desaparición del INAI para la política de transparencia y RC en el país?	Retroceso. Ya no tienes la estructura institucional. La Ley pudo tener cambios pequeños, pero cuando ya no tienes donde asentar esa ley, cambia la implementación. Le quitas una parte a la ecuación. Veo un gran retroceso, las instituciones ya no se toma en serio las solicitudes.
7.El gobierno actual he enfatizado la idea de tener una mayor cercanía con la ciudadanía y de gobernar “con el pueblo”. Desde su perspectiva, ¿este enfoque se ha traducido en mayores mecanismos de participación y apertura gubernamental?	No necesariamente, el discurso así ha sido, tienes viajes y eventos alrededor del país, pero no hay ningún mecanismo concretó.
8.Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, ¿existe claridad sobre con qué instituciones del gobierno Federal se podría trabajar actualmente para impulsar iniciativas de gobierno abierto? ¿Existen condiciones para hacerlo?	Tengo entendido que todas las funciones del INAI se transfirieron a Transparencia para el pueblo, pero no tengo bastante claridad de los cambios. Por el momento no creo que existan las condiciones para impulsar iniciativas del tema.
9.Desde la experiencia de organizaciones de la sociedad civil como el Instituto Mexicano	Hay presupuestos participativos, foros, espacios legislativos, o a veces casos muy puntuales, pero no hay agenda de trabajo o

para la Competitividad, ¿existen actualmente canales efectivos para que la ciudadanía o las organizaciones participen en la toma de decisiones públicas?	canales de apertura a la sociedad civil como tal, no en comparación a los Planes de Acción.
10. ¿Considera que México podría desarrollar nuevos planes de acción dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto en el futuro cercano?	No creo, el tema no esta en la agenda, es un tema que debe ser transversal y no hay ningún tipo de interés.

Anexo 2

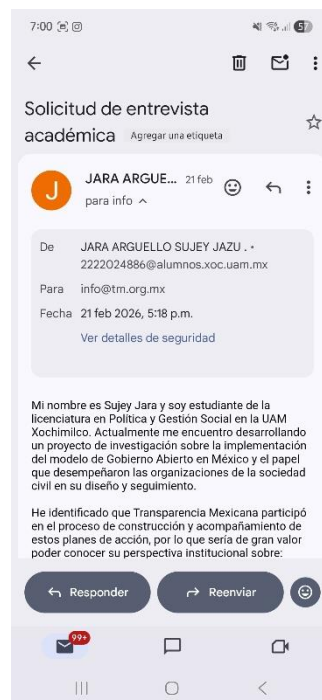
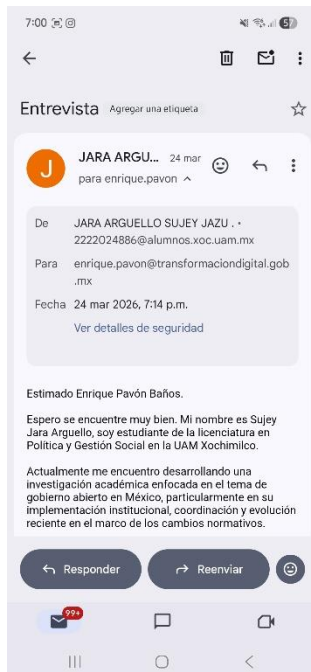
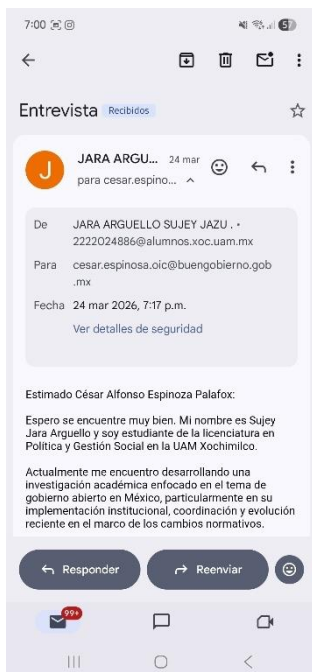
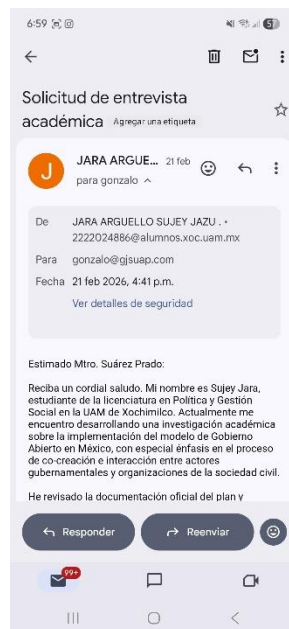
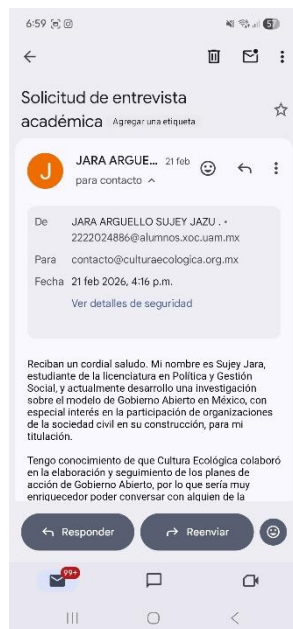
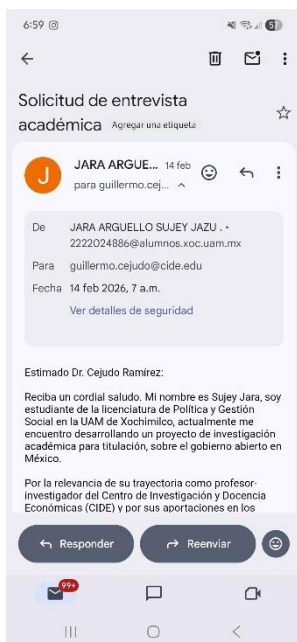
Entrevista 2: Jaime Cerdio, ex director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI.

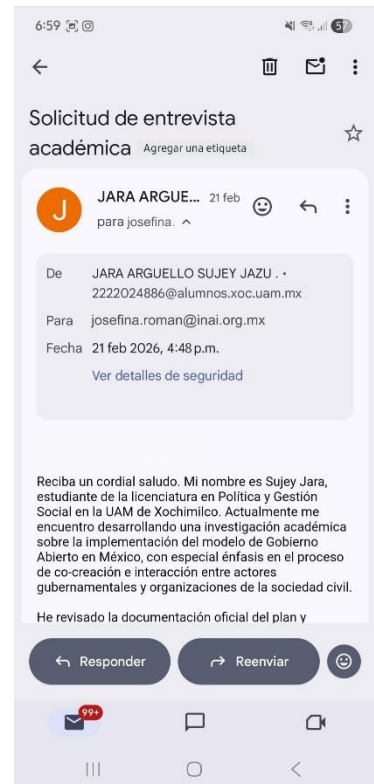
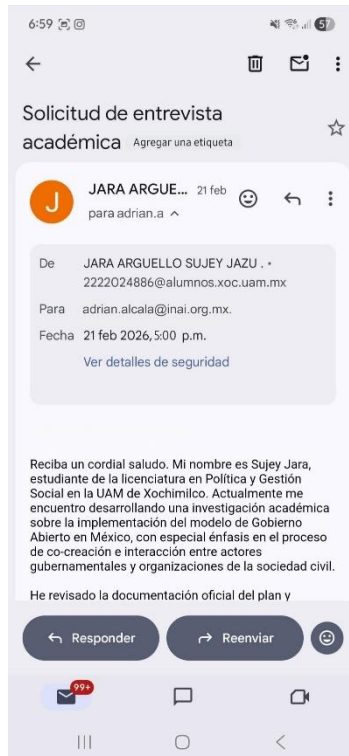
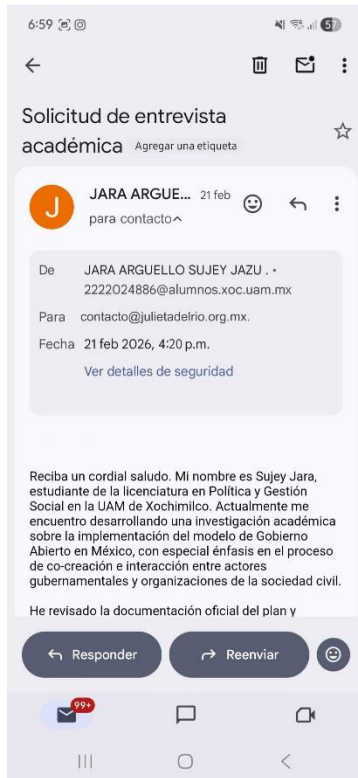
1. ¿Considera que los planes de GA, en general, eran favorables y efectivos para promover la agenda de transparencia, RC y participación ciudadana en México?	Sí, fueron un instrumento innovador, con algunos precedentes en materia de participación (por ejemplo, ejercicios de rendición de cuentas en la SFP). Los planes permitieron negociar compromisos concretos; sin embargo, en 13 años solo se elaboraron cuatro, lo que sugiere un alcance limitado. Además, en muchos casos se quedaron en el plano declarativo debido a falta 'e voluntad política, restricciones presupuestarias y cambios de administración.
2. ¿Cuál es la situación actual de la AGA en México después del último plan de acción implementado?	Las organizaciones de la sociedad civil se retiraron del proceso tras el caso Pegasus, lo que impidió concretar un quinto plan de acción, dejando la agenda en una especie de limbo. Es cuando el INAI impulsó su continuidad, faltó convicción de las partes. Actualmente, no se observa una agenda activa: aunque ha habido acercamientos entre la Alianza para el Gobierno Abierto y la Secretaría Anticorrupción, no existe claridad ni avances concretos. En este contexto, la agenda ha perdido relevancia pública.
3. ¿Qué elementos institucionales considera indispensables para que un país pueda sostener una política efectiva de gobierno abierto?	Desde un enfoque legalista, el elemento central es el marco jurídico: sin la voluntad política es insuficiente. En México existe esta base en la LGTAIP; sin embargo, se requiere una institución que materialice la agenda y que sea independiente para generar contrapesos. Además, es necesario articular estos elementos en una política pública integral.

	Intentos como la política federal de 2021 fueron limitados, tanto por su alcance (solo federal) como por la falta de liderazgo conceptual.
4.En su opinión, ¿existen decisiones institucionales o políticas públicas que en los últimos años hayan representado retrocesos para la agenda de gobierno abierto en México? ¿cuáles serían?	Más que políticas públicas específicas, el principal retroceso ha sido la falta de continuidad en una agenda que llevaba años construyéndose. La ausencia de seguimiento debilita los avances logrados, independientemente de las razones del gobierno actual.
5.El gobierno ha argumentado que la desaparición del INAI responde a problemas de corrupción, burocracia o ineficiencia dentro del organismo. Desde su punto de vista, ¿estas razones justificaban una reforma de esta magnitud o existían alternativas para fortalecer la institución?	En una democracia, las instituciones pueden tener fallas, pero estas deben corregirse y fortalecerse. Los argumentos de costo o corrupción no justificaban una reforma de tal magnitud, ya que existían mecanismos internos para atender estos problemas. La decisión debió orientarse al fortalecimiento institucional y no a su reconfiguración total, en un contexto que además se politizó.
6. ¿Qué implicaciones puede tener la desaparición del INAI para la política de transparencia y RC en el país?	Desde la teoría, se rompe el principio de no ser juez y parte. En términos empíricos, los datos ya mostraban debilidades: bajos niveles de apertura institucional y una tendencia decreciente. A pesar de contar con recursos y capacidades, los resultados eran limitados; sin embargo, eliminar la institución y dejar de evaluar agrava el problema.
7.El gobierno actual ha enfatizado la idea de tener una mayor cercanía con la ciudadanía y de gobernar “con el pueblo”. Desde su perspectiva, ¿este enfoque se ha traducido en mayores mecanismos de participación y apertura gubernamental?	No hay datos suficientes para afirmarlo. La cercanía discursiva debe evaluarse en función de resultados concretos, como la garantía de derechos. Indicadores como la ENCIG muestran que persisten problemas estructurales, como la corrupción en la interacción con autoridades.
8.Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, ¿existe claridad sobre con qué instituciones del gobierno Federal se podría trabajar actualmente para impulsar iniciativas de gobierno abierto? ¿Existen condiciones para hacerlo?	No del todo. Las funciones parecen dispersarse entre la Agencia de Transformación Digital y el órgano “Transparencia para el Pueblo”, lo que refleja la ausencia de una instancia clara que articule la agenda

9.Desde la experiencia de organizaciones de la sociedad civil como el Instituto Mexicano para la Competitividad, ¿existen actualmente canales efectivos para que la ciudadanía o las organizaciones participen en la toma de decisiones públicas?	Existen mecanismos formales, pero no necesariamente son accionables. Por ejemplo, pueden habilitarse espacios de participación que no generan efectos reales. En muchos casos, los ciudadanos recurren a mecanismos alternativos, lo que evidencia limitaciones en su efectividad.
10. ¿Considera que México podría desarrollar nuevos planes de acción dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto en el futuro cercano?	Sería deseable, ya que, a pesar de sus limitaciones, eran instrumentos en proceso de consolidación. El reto radica en definir los insumos y condiciones para su reactivación
11. ¿Qué papel específico desempeñaba el INAI en la coordinación, seguimiento e implementación de las políticas de gobierno abierto en el país?	Actuaba como árbitro y líder de la política de gobierno abierto, impulsando su implementación tanto a nivel federal como local.
12. Considerando que el INAI fue un actor clave en la agenda de gobierno abierto, ¿qué funciones concretas en esta materia se pierden o se ven afectadas con su desaparición o reconfiguración institucional?	Las atribuciones no desaparecen, sino que se redistribuyen. El problema es cómo se ejercerán: si contarán con recursos, capacidades y visibilidad. Dado que la transparencia implica apertura, la falta de claridad sobre su implementación resulta preocupante.

Anexo 3





También se optó por hacer uso de redes sociales en las cuales estos actores están muy activos, solo hubo respuesta de uno.

