



# **MODELO DE APERTURA INSTITUCIONAL**



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

Documento elaborado por la **Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia** de la Secretaría de Acceso a la Información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para ser presentado en calidad de "borrador" ante el Grupo Técnico de la estrategia **Abramos México hacia un Estado Abierto** y, posteriormente, ante los diversos espacios de diálogo y retroalimentación que comprende tanto la estrategia para la construcción del propio Modelo de Apertura Institucional que se presenta como de la Política de Apertura Institucional prevista. Para más información, visitar la página de internet ubicada en [bit.ly/EstadoAbiertoMx](https://bit.ly/EstadoAbiertoMx).

Este documento es un Modelo teórico que formula diferentes propuestas conceptuales sobre los principios y ambientes que motivan la Política de Apertura Institucional. Las definiciones planteadas en el presente instrumento deben interpretarse como un marco de referencia de acuerdo con cada contexto, lo que supone que las instancias coordinadoras, promotoras, implementadoras o participantes podrían considerarlas como una base teórica en desarrollo.

Ciudad de México, a 18 de diciembre de 2024.

## Contenido

1. Introducción .....	5
2. Antecedentes .....	9
2.1 El Modelo de Gobierno Abierto 2016 .....	12
3. Marco teórico .....	14
3.1 El Gobierno Abierto .....	14
3.2 La Apertura Gubernamental y la Institucional .....	17
3.3 El Estado Abierto .....	20
3.4 Democracia Deliberativa .....	23
4. Marco normativo .....	27
5. Diagnóstico .....	31
5.1 La Métrica de Gobierno Abierto .....	31
5.2 La Métrica de Justicia Abierta .....	33
5.3 Diagnóstico Nacional de Justicia Abierta Feminista .....	36
5.4 Módulo de Apertura Jurisdiccional .....	36
5.5 Estudios Internacionales .....	38
6. Modelo de Apertura Institucional .....	39
6.1 El concepto de Apertura Institucional .....	39
6.2 El principio de Transparencia Proactiva .....	42
6.3 El principio de Participación Efectiva .....	43
7. Ambientes .....	47
7.1 Ambiente de Legalidad .....	47
7.2 Ambiente de Rendición de Cuentas .....	48
7.3 Ambiente de Innovación Social y Tecnológica .....	49
7.4 Ambiente de Igualdad y No discriminación .....	50
7.5 Ambiente de Privacidad .....	52
8. Apertura Institucional hacia un Estado Abierto .....	55
8.1 Fortalecimiento del Estado abierto de derecho .....	57
8.2 Protección de los Derechos Humanos y las libertades .....	58
8.3 Promoción de una Democracia Deliberativa .....	59
REFERENCIAS .....	61

## Siglarío

**AGA** – Alianza para el Gobierno Abierto.

**CIDE** – Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

**COLMEX** – El Colegio de México, A.C.

**CNSNT** – Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia.

**EQUIS - EQUIS** Justicia para las Mujeres A.C.

**IFAI** – Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

**INAI** – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**LFTAIP** – Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**LGTAIP** – Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**MGA** – Métrica de Gobierno Abierto.

**MJA** – Métrica de Justicia Abierta.

**MAI** – Modelo de Apertura Institucional.

**NOSC** – Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto en México.

**OGP** – *Open Government Partnership*.

**OGT** – Organismos garantes del acceso a la información y la protección de datos personales que integran el Sistema Nacional de Transparencia.

**PAI** – Política de Apertura Institucional.

**SFP** – Secretaría de la Función Pública.

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

**WJP** – *World Justice Project*.

## 1.Introducción

El SNT publicó el Modelo de Gobierno Abierto en 2016, con el propósito de estandarizar el mandato de Apertura Gubernamental que derivó de la reforma constitucional en materia de transparencia en 2014 y la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A partir de este proceso, el *gobierno abierto* se consolidó en México como parte esencial de los discursos públicos y en muchas entidades federativas se situó como una idea y una herramienta funcional de la gobernanza, que ganó un número considerable de adeptos y simpatizantes.

Incluso este concepto, como política pública se volvió jurídicamente relevante, al grado de que además del orden federal, en cada una de las entidades federativas existe un marco normativo que faculta su aplicación a través de los organismos garantes de transparencia, e incluso se ha elevado al orden constitucional en estados como Baja California, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Quintana Roo.<sup>1</sup>

Lo anterior tiene como evidencia, que al primer trimestre de 2024, la estrategia impulsada por el INAI en el SNT llamada *Cocreación desde lo local*<sup>2</sup>, ha incluido desde su puesta en marcha hace ocho años, el liderazgo de 30 organismos garantes de transparencia con la participación de personas y organizaciones de 30 entidades federativas; la cobertura en 114 municipios; el involucramiento de 1,072 instituciones, 539 organizaciones de la sociedad civil y 243 personas ciudadanas; y 67 personas facilitadoras, que han participado en diversos compromisos, mesas de colaboración y prácticas de transparencia proactiva (INAI, 2024).

En este sentido, estos números muestran cómo la estrategia ha incluido a una cantidad relevante de personas servidoras públicas, comisionados y comisionadas, sociedad civil y, en general, a una comunidad de práctica de lo más diversa y comprometida con estos ejercicios.

Sin embargo, ocho años después, aún con estos avances y sus resultados, también es evidente que el compromiso con la agenda de Gobierno Abierto se ha desacelerado, además, los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto (COLMEX, 2024) realizada por el INAI y el COLMEX, y la Métrica de Justicia Abierta (WJP, INAI, IIRCCC, 2023) elaborada por la Universidad de Guadalajara, el *World Justice Project* y el INAI muestran

<sup>1</sup> En el caso de Baja California en el Apartado C, Art. 7.; Chihuahua en el Art. 40. Bis; Durango en el Art. 66; Guanajuato en los Arts. 36 y 177, Quintana Roo en la Fr. VIII, Art. 21 y Art. 49.

<sup>2</sup> Es una estrategia mexicana creada por el INAI y ejecutada por el SNT que nació en el año 2015 para implementar prácticas de gobierno abierto en los estados y municipios a través de compromisos que tienen como medio de control un Secretariado Técnico para solucionar problemas públicos.

una caída importante en sus indicadores de transparencia y participación a nivel nacional (INAI, 2024).

A su vez, estudios cualitativos como el reporte del NOSC sobre la *Situación de los ejercicios de apertura* realizado en noviembre de 2019 (Moro y Chaidez, 2019); el *Estado del Arte de la Apertura en México* de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia del SNT realizado en el año 2021 (CGAyTP, 2021); o el *Diagnóstico del Compromiso 13 de la Alianza para el Gobierno Abierto: Estrategia local de Estado abierto* (INAI, 2022) concluido en septiembre de 2022; coinciden en que los organismos garantes de transparencia encargados de la implementación de la estrategia han reportado en los últimos años diversas complicaciones para cumplir con los requerimientos procedimentales de los ejercicios locales de acuerdo con las variaciones del contexto político, señalando que aun cuando la estrategia tuvo un exitoso impulso inicial ha limitado su continuidad y por lo tanto, sus resultados (CGAyTP, 2021).

Con la misma complejidad, también se ha hecho pública la falta de condiciones para realizar los ejercicios en el orden federal. El Quinto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México se ha detenido ya que las organizaciones de la sociedad civil que participan en él, a través del Comité Coordinador, han expresado que no existen condiciones para colaborar con el gobierno federal de la administración 2018 a 2024, ya que mantienen la sospecha de haber sido intervenidos ilegalmente por el Ejército mexicano como lo muestra este párrafo de su comunicado:

*"Sin embargo, las organizaciones que integramos el NOSC, consideramos que, en tanto no exista un reconocimiento de las aseveraciones presentadas por las organizaciones respecto de la investigación Ejército Espía y no cesen los actos públicos de revictimización hacia las personas espías, no se tendrán condiciones de confianza mínimas para generar un contexto de Gobierno Abierto con el cual poder cocrear un Quinto Plan de Acción."* (NOSC, 2022. p. 3)

Considerando las adversidades, es necesario hacer un ejercicio de análisis y reflexión a diez años de la reforma constitucional en materia de transparencia (7 de febrero de 2014), para que desde el INAI y los organismos garantes de transparencia en las entidades, se genere un nuevo Modelo acorde con los desafíos actuales, que redefina las bases teóricas y conceptuales de la apertura institucional en México y, con ello, promueva una Política que permita alcanzar como medio una democracia deliberativa y como fin el fortalecimiento del Estado de derecho y la vigilancia social del cumplimiento de los derechos humanos y libertades.

Aquí, como elemento que aporta a la democracia y por qué debemos avanzar hacia un proceso de vigilancia social, Ernesto Velasco describe unas líneas al respecto:

*"Adicionalmente, en muchos países el modelo básico de la democracia representativa da lugar a democracias de baja calidad, de carácter delegativo, con instituciones débiles y gobiernos ineficientes, que suelen concentrar en una persona gran cantidad de poder. Como respuesta a estas críticas, se ha empezado a hablar de la necesidad de mejorar la calidad de la democracia, asegurando, no sólo procedimientos electorales legales, cometidos y equitativos, sino también una adecuada inclusión de los puntos de vista ciudadanos en el funcionamiento de las instituciones democráticas". (Velasco, 2022, p.28)*

En este sentido, vale la pena reconocer que el supuesto teórico de este Modelo es que el único proyecto estratégico y técnico que permite que exista una vigilancia social sobre la administración pública, más allá del voto electoral es precisamente, la apertura de las instituciones. Como lo ha expuesto Mauricio Merino:

*"... buena parte de la ciencia política moderna y de la política, a secas, se han ocupado mucho más de los asuntos electorales que de los pormenores de las administraciones públicas y han preferido, también, discutir la quiebra de los gobiernos democráticos por sus fracasos, antes que estudiar las razones que los llevaron a elegir ciertos cursos de acción...es en esos territorios acotados donde se advierte con más nitidez el umbral que separa aquella puerta construida con votos, del edificio del gobierno al que da entrada y que, siguiendo la metáfora, suele estar poco iluminado y lleno de rincones a los que suele ser muy difícil acceder. El gobierno abierto quiere hurgar e iluminar esos lugares: develarlos y combatir su oscuridad, porque los asuntos públicos que le dan sentido a una democracia no se agotan en las urnas ni se limitan a los informes redactados en los escritorios de los funcionarios". (Merino, 2021, p. 11)*

En sincronía con las necesidades democráticas actuales descritas por Velasco y Merino en estos párrafos que anteceden, Bohman establece que la democracia deliberativa es una forma legítima de toma de decisiones a la que las personas ciudadanas acceden en conjunto a través de una deliberación entre ciudadanos que se reconocen como iguales:

*"La democracia deliberativa, definida en términos generales, es por lo tanto cualquier perspectiva entre un conjunto de perspectivas de acuerdo con las cuales la deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales constituye el núcleo de la toma legítima de decisiones políticas y del autogobierno". (Bohman, 2016. pp 105-143)*

A partir de lo descrito, este documento teórico coincide en que la democracia representativa debe dar paso a la democracia deliberativa y que el gobierno abierto debe trascender a la apertura institucional y al Estado abierto en el año 2030. Así, el nuevo

Modelo de Apertura Institucional (MAI) incluirá esta discusión teórico-conceptual de tal forma que la Política de Apertura Institucional (PAI) describa el proceso de implementación en los próximos años.

Con esa perspectiva, el MAI presenta las siguientes secciones: Antecedentes, Marco Teórico, Marco Normativo, Diagnóstico, Modelo de Apertura Institucional y Apertura institucional hacia un Estado abierto.

La sección de *Antecedentes* describe un recorrido por la historia reciente del concepto de gobierno abierto, desde el lanzamiento de la *Open Government Partnership* en 2011 hasta el uso recurrente del término Estado Abierto. A su vez, asume la importancia del Modelo de Gobierno Abierto aprobado en 2016 por el SNT, y la descripción de lo que se entiende por apertura gubernamental.

El *Marco Teórico* facilita los conceptos en constante discusión y readaptación como el Gobierno Abierto, la Apertura Gubernamental, el Estado Abierto o la Democracia Deliberativa, mientras describe las bases de diversos autores y autoras.

La sección de *Marco Normativo* señala las disposiciones legales que justifican la implementación de un gobierno abierto, considerando la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre otros instrumentos.

El *Diagnóstico* expone la problemática que motiva al desarrollo del MAI, demostrando que la apertura institucional requiere replantearse por medio de instrumentos de medición como la Métrica de Gobierno Abierto, la Métrica de Justicia Abierta, el Diagnóstico Nacional de Justicia Abierta Feminista en México y el Módulo de Apertura Jurisdiccional.

El apartado *Modelo de Apertura Institucional* es el punto central del documento, ya que en él se presentan los conceptos de apertura institucional; los principios de transparencia proactiva y participación efectiva; y los ambientes de legalidad, rendición de cuentas, innovación social y tecnológica, igualdad y no discriminación, y privacidad.

Finalmente, la sección de *Apertura institucional hacia un Estado abierto* describe la perspectiva conceptual del MAI como base de lo que la PAI prevé implementar en los próximos diez años, respecto a los ejercicios de Apertura Institucional que promoverán una democracia deliberativa para fortalecer el Estado de derecho y la protección de diversos derechos humanos y libertades.

## 2. Antecedentes

El 21 de enero de 2009 en su primer día al frente del gobierno de Estados Unidos, el entonces presidente Barack Obama remitió el Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto para los titulares y agencias del poder ejecutivo estadounidense (Obama, 2009). En este documento se comprometió a crear un nivel de apertura en el Gobierno sin precedentes y a garantizar la confianza ciudadana a través de la transparencia, la participación y la colaboración.

En ese orden de ideas, su primer llamado al servicio público fue tomar las medidas necesarias para divulgar información rápidamente, señalando, que promovería la rendición de cuentas y proporcionaría información a las personas ciudadanas sobre todo su trabajo. El presidente consideraba que la información del Gobierno Federal era un activo nacional y de forma textual propuso:

*"Los departamentos y agencias ejecutivas deberán aprovechar las nuevas tecnologías para poner en línea información sobre sus operaciones y decisiones y ser de fácil acceso para el público. Los departamentos y agencias ejecutivas también deben solicitar opiniones del público para identificar la información de mayor utilidad social". (Obama, 2009)*

En materia de participación, el presidente afirmó que ésta mejoraba la eficacia del gobierno y la calidad de sus decisiones, ya que el conocimiento se encontraba disperso en la sociedad y que las personas funcionarias públicas se beneficiaban de ello. Señaló:

*"Los departamentos y agencias ejecutivas deberían ofrecer a las y los estadounidenses mayores oportunidades para participar en la formulación de políticas y brindar a su gobierno los beneficios de su experiencia e información colectivas. Los departamentos y agencias ejecutivas deben preguntarle a la ciudadanía su opinión sobre cómo podemos mejorar". (Obama, 2009)*

Finalmente, el tercer pilar sobre el que advirtió sería necesario trabajar fue la colaboración. Al respecto manifestó que:

*"Los departamentos y agencias ejecutivas deben utilizar herramientas, métodos y sistemas innovadores para cooperar entre ellos, en todos los órdenes de gobierno y con organizaciones de la sociedad civil, empresas y personas del sector privado. Los departamentos y agencias ejecutivas deben solicitar comentarios del público para evaluar y mejorar su nivel de colaboración e identificar nuevas oportunidades de cooperación". (Obama, 2009)*

Sobre estos principios marcados en el Memorando como elementos torales de la administración Obama, Blomgren y Foxworth en 2014 describen que:

*"La teoría detrás de esta Iniciativa de Gobierno Abierto tenía tres vertientes: que la transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona información al público; que la participación mejora la eficacia del gobierno y la calidad de la toma de decisiones; y que la colaboración involucra a los estadounidenses en el trabajo de su gobierno. Este movimiento se ha expandido internacionalmente al grado de que ahora existe una Alianza para el Gobierno Abierto entre una comunidad de naciones". (Blomgren y Foxworthy, 2014)*

Se reconoció que era necesario mejorar la percepción del gobierno y fortalecer la confianza ciudadana, especialmente después de los escándalos de la administración federal anterior asociados a la reserva de información sobre los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, por lo que el Memorando mandaba un mensaje contundente que Meijer, Curtin, y Hillebrandt en su famoso artículo: *Open Government: Connecting Vision and Voice* retomaron en 2012 al especificar que los principios de transparencia y participación en conjunto son como sentidos que nos permiten ver y escuchar de forma cercana.

*"En la literatura académica, las dos dimensiones de la apertura (transparencia y participación) se consideran en su mayoría por separado. La literatura sobre transparencia gira en torno a términos como libertad de información, Internet, difusión activa de información, acceso a documentos y usabilidad de sitios web, mientras que en la literatura sobre participación se encuentran términos como formulación interactiva de políticas, consultas, diálogo y participación de las partes interesadas e intervención". (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012)*

En este contexto, el 23 de septiembre de 2010, el presidente Obama lanzó un reto a las naciones que participaron en la Asamblea General de las Naciones Unidas:

*"En todas partes del mundo vemos la promesa de la innovación para hacer que el gobierno sea más abierto y responsable. Y ahora debemos aprovechar ese progreso. Y cuando nos reunamos aquí el próximo año, deberíamos asumir compromisos específicos para promover la transparencia; luchar contra la corrupción; dinamizar el compromiso cívico; aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer los cimientos de la libertad en nuestros propios países, mientras vivimos de acuerdo con los ideales que pueden iluminar el mundo". (Obama, 2010)*

Así, un año después, en el mes de septiembre, el mandatario estadounidense y la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, a través de un evento con Jefes de Estado y altos funcionarios de 46 países proclamaron la Alianza para el Gobierno Abierto. Para unirse a esta iniciativa, las y los mandatarios debían comprometerse a defender sus principios respaldando la Declaración que tenía como eje: *fomentar una cultura global de gobierno abierto que empodere y cumpla con la ciudadanía, y promueva los ideales de un gobierno abierto y participativo del siglo XXI* (AGA, 2011).

En la Declaración citada, los tres pilares que el presidente Obama señaló en su Memorando: transparencia, participación y colaboración fueron descritos de forma más amplia a través de los siguientes puntos: *primero, incrementar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; segundo, apoyar la participación cívica; tercero, implementar los más altos estándares de integridad profesional en todas nuestras administraciones; y cuarto, aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.*

De este planteamiento surgieron las bases por lo que el *Modelo de Gobierno Abierto 2016* en México consideró a la transparencia, y a la participación como pilares; y la rendición de cuentas e innovación como ambientes.

Aunque en México se definieron estos dos principios y ambientes, por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, s/f) ha mantenido las bases del *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto*, señalando que las políticas de gobierno abierto se sustentan en la articulación de tres principios: transparencia, participación, y colaboración.

En este sentido, varios países han definido sus principios, elementos, ambientes o fundamentos de acuerdo con las necesidades de cada Estado. Incluso, en algunas organizaciones internacionales se ha determinado que el gobierno abierto tiene como principio el derecho de acceso a la información; o que importa la producción de valor social; se ha señalado el valor público o los mecanismos públicos de vigilancia, así como los mecanismos anticorrupción; o la accesibilidad; y la integridad profesional; o la interacción, la apertura y los datos abiertos; etc. (CIDE, 2017).

Así, la Alianza para el Gobierno Abierto que es hasta la actualidad una iniciativa multilateral que reúne a 75 países y 104 jurisdicciones, ha consolidado una política internacional de apertura gubernamental o institucional y ha propiciado que el término *gobierno abierto* sea uno de los proyectos democráticos más activos de las últimas décadas. Lo anterior puede observarse en México a través de la positivización del concepto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública marcando un hito en materia de participación y vigilancia social en los asuntos públicos.

De la misma forma, a nivel nacional, esta iniciativa fortaleció la relación entre la comunidad de práctica de transparencia y acceso a la información y las instituciones de los gobiernos federales, estatales y municipales de diferentes periodos y administraciones, confirmando que, a través de compromisos plasmados en planes de acción y hojas de ruta, era viable atender demandas sociales concretas, especialmente en materia de servicios públicos.

Un ejemplo es la Guía de Gobierno Abierto publicada en 2018 por parte de la Administración Pública Federal, que considera pasos y criterios para facilitar su cumplimiento y señala que es gobierno abierto *un modelo de gestión pública colaborativa y abierta entre gobierno y sociedad basado en los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación* (SFP, 2018, p. 4); y como puede observarse, el término también está vinculado a la Declaración de Gobierno Abierto de la AGA previamente citada.

### 2.1 El Modelo de Gobierno Abierto 2016

El 18 de marzo de 2016 fue publicado por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el Modelo de Gobierno Abierto (CNSNT, 2016).

Este documento advirtió sobre los retos y dificultades que abordaría el Sistema Nacional de Transparencia para resolver diversos problemas públicos y lograr compromisos a través de los Sujetos Obligados de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en coadyuvancia con la sociedad civil. Es importante destacar que este Modelo generó un mínimo conceptual y unificó los esfuerzos aislados para conformar una estrategia nacional.

Respecto a los antecedentes más importantes del proceso colaborativo para generar este Modelo se pueden observar los siguientes:

- En diciembre de 2014 se creó el borrador del Modelo de Gobierno Abierto.
- Entre abril 20 y mayo 20 de 2015 se sometió a consulta pública y participaron 200 personas en su revisión.
- En mayo de 2015 al terminar la consulta se realizó un foro de discusión con personas expertas a través de la Comisión Permanente de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI.
- De junio a noviembre de 2015, se adaptó el Modelo con los insumos de la consulta.
- Del 25 al 27 de noviembre de 2015 se organizaron tres mesas de diálogo con las temáticas: "Transparencia", "Participación Ciudadana" e "Innovación", con especialistas del sector público, social y académico.

- A finales del año 2015, se incluyeron todos los elementos de las mesas temáticas en el borrador final.
- El 19 de febrero de 2016 se presentó el borrador del Modelo de Gobierno Abierto a la Comisión Permanente de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI y se aceptó. El 25 de febrero de 2016 el Modelo de Gobierno Abierto fue discutido y aprobado por la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del Sistema Nacional Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante el Sistema Nacional) y fue aprobado.
- El 18 de marzo de 2016 fue publicado por el Pleno del Consejo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Así, Víctor Samuel Peña Mancillas se encargó de ordenar el proyecto a través de tres secciones. En la primera, se discutieron los elementos teóricos sobre la noción de Gobierno Abierto. En la segunda, se describieron algunos elementos de la práctica nacional e internacional con énfasis en las importantes aportaciones de la Alianza para el Gobierno Abierto. Y en la tercera, se detallaron los elementos mínimos que debía tener el Modelo de Gobierno Abierto 2016 considerando los rasgos que caracterizarían este tipo de ejercicios en las instituciones de gobierno.

En este sentido, es interesante recordar el párrafo del Modelo que prevé la apertura en órdenes y poderes a futuro, al referirse al gobierno abierto:

*"... se ha trasladado también, en breve tiempo, a muchas esferas de lo público como las de justicia abierta, municipio abierto, parlamento abierto, tribunal abierto, entre muchas otras. En esta conceptualización de apertura, sin embargo, se ha carecido de un acuerdo mínimo sobre su naturaleza, sus componentes y sus límites". (CNSNT, 2016)*

Así, como si el Modelo del año 2016 hubiera previsto hacia dónde debería avanzar la agenda, hoy en día es imposible entender la apertura gubernamental, de acuerdo con lo que marca el artículo 59 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como un proceso guiado únicamente por el poder ejecutivo, porque numerosas instituciones del Estado participan en 2024 en ejercicios de Congreso abierto, Justicia abierta, o Municipios abiertos a lo largo de todo el país.

### 3. Marco teórico

En ese mismo sentido es oportuno conocer las bases conceptuales que dan forma al nuevo Modelo, por lo que deben revisarse como mínimo los conceptos de gobierno abierto, apertura gubernamental, Estado abierto y democracia deliberativa para conocer su significado a través de la perspectiva de diferentes autores y autoras.

#### 3.1 El Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto ha tenido como objetivo recuperar la confianza y credibilidad en las instituciones, especialmente en los países considerados democráticos. Esto es fundamental en la región latinoamericana, porque la evidencia señala que las personas no confían en sus instituciones y sus partidos políticos dañando la democracia y el Estado de derecho. Fierro, parafraseando a Woldenberg describe esta preocupación:

*"Los partidos pasan por una crisis de legitimidad, suelen estar en los últimos lugares de preferencias de la ciudadanía y son blanco constante de académicos y comentaristas. Actualmente, la falta de confianza de los ciudadanos respecto de estos institutos es un foco rojo del descontento social, el cual resulta urgente atender". (Fierro, 2016, p.12)*

Con base en lo señalado, es necesario considerar el estudio de Adalberto López Robles de diciembre de 2023 sobre la confianza institucional en México, que tiene como base los datos del Barómetro de las Américas de *Latin American Public Opinion Project (LAPOP)* 2010 a 2021:

*"Según datos de LAPOP, en 2010, sólo 24% de los mexicanos manifestaban tener confianza en los partidos políticos. No obstante, después de un leve aumento en 2012 (28%), la confianza en los partidos ha venido decayendo progresivamente hasta alcanzar en la última encuesta (2021) la cifra de 9.5%. La confianza en el Ejecutivo tampoco muestra resultados optimistas, entre 2010 y 2021 disminuyó en un 38.8%, pasando de 51.8% a 13%, respectivamente. Esta es la cifra más baja de la que se tiene registro en los últimos años. Otra institución de importancia para la representación democrática es el congreso, entre 2010 y 2019 la confianza en esta institución alcanzó un mínimo de 32.4% y un máximo de 46.4%; no obstante, para 2021 esta cifra llegó a un mínimo histórico de 7.3%. De todas las instituciones evaluadas, solo el sistema de justicia ha podido mantener niveles relativamente estables de confianza; en 2010, 39.7% de los mexicanos expresó confianza en esta institución y en 2019 este dato se incrementó en más de 6 puntos porcentuales". (López, 2023. p. 2)*

De acuerdo con estos datos es posible observar cómo la confianza de las instituciones fluctúa, sin embargo, hay una tendencia a la baja. Esto contrasta con el reconocimiento electoral que ha habido este año en las urnas respecto al nuevo gobierno que dirigirá el ejecutivo federal de 2024 a 2030.

Por lo tanto, la percepción hacia las instituciones no está necesariamente relacionada con la representación o el voto en las urnas, sino con el nivel de atención y servicios que brinda.

En este sentido, es útil mencionar de qué forma se ha conceptualizado el gobierno abierto en los últimos años. De acuerdo con el Modelo del 2016 es:

*"Es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social". (CNSNT, 2016)*

Calderón y Lorenzo plantearon que el gobierno abierto estaba únicamente asociado al desarrollo de herramientas tecnológicas en la administración pública:

*"... aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente". (Calderón y Lorenzo, 2010, p. 11)*

Lathrop y Ruma en el año 2010, que inician con los argumentos de observar al gobierno abierto como una nueva forma de gobernanza, señalaban que el concepto:

*"... abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red". (Lathrop y Ruma, 2010)*

Otro autor, reconocido por su trabajo en la materia es Álvaro Ramírez-Alujas quien es originario de Chile, señaló desde el año 2011 que:

*"... se observa como el medio para reformar la sociedad y el Estado, para pasar de los modelos organizativos verticales a las redes de colaboración, para ir de la atención de los asuntos públicos individualizados por sectores a la gestión integral, para crear compromisos transversales y generar valor público en colaboración". (Ramírez-Alujas, 2011)*

El mismo autor señala también que el gobierno abierto, es:

*"... un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales". (Ramírez-Alujas, 2011, p. 1)*

Gutiérrez-Rubí también en el mismo año empieza a fortalecer la idea de la "cultura del gobierno abierto" describiéndola de la siguiente forma:

*"Es una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público." (Gutiérrez, 2011)*

Y Noveck desde las aplicaciones a la democracia muestra en el mismo año sobre este concepto que:

*"... es una estrategia innovadora para cambiar cómo funciona el gobierno. Esto se logra mediante el uso de las redes de tecnología para conectar al público con el gobierno usando datos abiertos. [...] El resultado final son instituciones más eficaces y democracia más sólida". (Noveck, 2011)*

Regresando a la academia mexicana, para Guillermo Cejudo, Cynthia Michel, Víctor Aguilar y Roberto Cedillo, del CIDE (2017) quienes plantearon uno de los primeros documentos conceptuales en México, se define así:

*"...se puede decir que un Gobierno Abierto es aquel que es transparente, que busca la participación y colaboración de sus ciudadanos, que rinde cuentas y que provee acceso a información que, idealmente, debe ser presentada en un formato datos abiertos." (Cejudo, Michel, Aguilar y Cedillo, 2017, p. 3)*

Y finalmente, Edgar Ruvalcaba-Gómez en el 2018 lo señala:

*"El gobierno abierto al estar en desarrollo como modelo de gestión, da lugar a diversas perspectivas con diferentes bases teóricas y empíricas...la emergencia del gobierno abierto se asocia en muchos sentidos con tres procesos de naturaleza interdependiente ocurridos en las décadas recientes y que han demostrado tener efectos de impacto global: a) A los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación, b) A las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, a la demanda de mayores y mejores espacios de participación y a la emergencia de los nuevos movimientos sociales, y c) A la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza (colaborativa y de redes) entendidas como formas de conducción sociopolítica ya no emergente, sino predominantemente de coordinación y gestión de los asuntos públicos". (Ruvalcaba, 2018, p. 21)*

Es fundamental observar que el *gobierno abierto* tiene coincidencias al plantear que es un modelo capaz de transformar la relación que existe entre sociedad y gobierno, a través de principios y ambientes.

A su vez, es fácil identificar en las citas anteriores que parecen sinónimos los conceptos de Apertura Gubernamental y Apertura Institucional, sin embargo, hay elementos que debemos considerar antes de hacer esta afirmación.

### 3.2 La Apertura Gubernamental y la Institucional

Como antecedente, ha existido consenso sobre la importancia de la apertura del gobierno desde la perspectiva del acceso a la información y de los espacios de participación, sin embargo la discusión avanzó en la última década sobre la necesidad de que la apertura mostrará un vínculo ciudadano más estrecho y formatos más accesibles, este enfoque sustenta la progresividad que debe existir en el gobierno abierto al avanzar hacia la apertura institucional y en la transparencia proactiva y la participación efectiva como dos elementos irremplazables.

En este sentido, dice Meijer sobre la apertura:

*"Es el grado en que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a los espacios de toma de decisiones". (Meijer, 2013. p. 6)*

Marcela Vázquez (2019) en el Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública describe la apertura gubernamental como:

*"... la acción y efecto de un gobierno al incorporar en sus rutinas administrativas la transparencia y la participación ciudadana a través de prácticas que permitan a las personas tener mayor posibilidad de conocer el funcionamiento del trabajo de las dependencias, así como los resultados de dicho trabajo. La apertura gubernamental promueve el derecho de acceso a la información pública, la participación y la colaboración de las personas en las tareas del gobierno". (Vázquez, 2019)*

En el Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones Generales en las materias de Archivos y de Gobierno Abierto para la Administración Pública Federal y su Anexo Único se observa que en el Capítulo I nombrado del *Ámbito de Aplicación y Definiciones la Apertura gubernamental* se asume como:

*"Acciones, instrumentos y mecanismos que impulsan al interior de la Administración Pública Federal, el acceso a la información pública, la utilización de datos abiertos, la generación de políticas de transparencia institucional y gobierno abierto, mediante la innovación, la colaboración y la participación ciudadana". (SFP, 2017)*

Por su parte, Ruvalcaba sobre la apertura gubernamental señala que ésta va más allá de la transparencia porque no se trata únicamente de que las instituciones revelen información, sino de que se abra de forma accesible:

*"... el cómo se revele esta información condiciona el potencial y la capacidad para hacer uso de la misma...no basta exclusivamente con la transparencia para lograr gobiernos abiertos, puesto que es indispensable que surjan incentivos de participación que promuevan la colaboración entre la esfera pública y la sociedad civil organizada...". (Ruvalcaba-Gómez, 2020, p. 329)*

Los autores Cejudo G., De Los Cobos, P., y Ramírez, D. recuperan en la Revista *Estado, Gobierno y Gestión Pública* una definición más operativa sobre la apertura gubernamental en ésta supone que una institución para ser abierta:

*"... requiere que la información que transparenta sea realmente útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación permitan efectivamente involucrarse en las decisiones de sus gobiernos". (Cejudo, De los Cobos y Ramírez, 2022, p. 39)*

Bonivento esbozando que la apertura gubernamental está asentada en el desarrollo y consolidación de las nuevas tecnologías de la información y señalaba:

*"... el aprovechamiento de las competencias del nuevo ciudadano conocedor, interviniente y comprometido con las cuestiones públicas y sociales de su comunidad, de manera que se potencien las posibilidades de colaboración y se cuente con la mayor cantidad de información posible para la toma de decisiones públicas". (Bonivento, 2017 p. 344)*

A su vez, el mismo autor reflexiona que las políticas públicas se enfrentan a complejidades específicas de su contexto y es pertinente buscar una descentralización que permita la incorporación de acciones de apertura gubernamental y gobernanza. Éstas deben ser conformadas por:

*"... una mayor claridad de las "reglas del juego" institucionales y la construcción de capacidades administrativas de los [sujetos obligados que] requieren de un trabajo coordinado entre los diversos niveles de gobierno que permita establecer los mecanismos, las reglas y los controles para la apertura de las administraciones locales, definiendo las competencias exclusivas y compartidas, la generación y el manejo de recursos propios, y la consolidación de estructuras burocráticas profesionales [...]". (Bonivento, 2017, p. 347)*

Y por su parte Carmen Nava (2020) señala que la Apertura Institucional es:

*"... una herramienta que ayuda a la construcción de paz positiva en la atención de necesidades básicas, así como a la autorrealización del ser humano". (Nava, 2020)*

Si bien, como se revisó, hay coincidencias entre la finalidad del concepto de *apertura institucional* y *apertura gubernamental*, lo que es observable en todas las descripciones es que en el caso de la apertura gubernamental se refieren a *todas* las instituciones del Estado y no a las *instituciones que gobiernan*. Sin embargo, la realidad es que la equivalencia se ha obtenido de la traducción textual del inglés al español.

La importancia de reconocer a la apertura institucional como el concepto rector de cualquier estrategia de colaboración para avanzar hacia un Estado abierto es que esta descripción no limita el alcance las instituciones por tipo de orden de gobierno o poder, sino que permite reconocer que cualquier institución del Estado mexicano pueda "abrirse" a través de principios como los de transparencia proactiva o participación efectiva, por ejemplo los partidos políticos, los sindicatos, o los organismos constitucionalmente autónomos, por nombrar algunos.

Por lo anterior, para referirnos a la Política que nos permita avanzar hacia la consolidación de un Estado abierto en el año 2035, es necesario utilizar el concepto de apertura institucional porque identifica a todas aquellas instituciones consideradas sujetos obligados de la LGTAIP.

### 3.3 El Estado Abierto

Sobre este concepto es necesario remontarnos a la traducción de inglés a español de la palabra *government*, porque suena similar a *gubernamental*, pero no suponen el mismo conjunto de instituciones.

*Government* en Estados Unidos, Reino Unido y en general en los países de habla inglesa hace referencia al sistema de organización política y administrativa de un país, mientras que *gubernamental*, especialmente en México, se refiere a aquello que está relacionado con el gobierno o con la función de dirigir o mandar en un país o una colectividad política. En este sentido es útil señalar que un tribunal o un organismo constitucionalmente autónomo “no gobierna” pero son parte del Estado mexicano.

Así, el error de traducción radica en que *gubernamental* es un adjetivo que en español describe aquello relacionado con el gobierno, pero *government* en inglés se refiere, por un lado, al conjunto del gobierno, y por el otro a las políticas, acciones y estructuras gubernamentales en general.

Por lo tanto, mientras que apertura gubernamental en México podría sugerir la idea de que se abren las instituciones de gobierno, el término *open government* en Estados Unidos abarca una idea más amplia que incluye no sólo las políticas del gobierno sino también la participación de todo el Estado, por lo tanto, es interpretable para nosotros en Latinoamérica como Estado abierto.

Así, cuando describimos un gobierno abierto en México, históricamente nos hemos referido de forma exclusiva al poder ejecutivo federal o estatal; y cuando hablamos del conjunto de acciones, por ejemplo, de los poderes judicial o legislativo o el orden municipal a *un ejercicio de Estado abierto*.

Es importante señalar que el Estado abierto es un fin que pretendemos alcanzar a través de la PAI que permita que los sujetos obligados a los que se refiere la LGTAIP trabajen de forma coordinada para la generación de mecanismos de transparencia proactiva y participación efectiva en el año 2035, sin embargo, es importante describir el uso en la literatura que se le ha hecho a este concepto.

Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que el Estado abierto se genera:

*"Cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los órdenes de gobierno -reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales- colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras*

*partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo". (OCDE, 2024, p. 2)*

Como puede verse, en México, al menos con la evidencia de los últimos años, el Estado abierto no se reconoce en esa descripción porque está en proceso de generar ejercicios judiciales, legislativos y municipales que puedan formalizar ese proyecto de gobernanza. Si bien existen ejemplos aislados de los poderes haciendo apertura institucional, la realidad es que aún no podemos crear los ambientes necesarios para que el Estado abierto sea una realidad, más allá de ejercicios aún limitados y desarticulados.

Por lo anterior vale la pena conocer algunas definiciones que sobre las que se soporta la teoría del Estado abierto, porque nos ayudan a entender la magnitud de la Política que debemos considerar al momento de proyectarla o considerar los lineamientos a ese instrumento.

La Justicia Abierta, de acuerdo con el Observatorio de Justicia Abierta es:

*"La existencia de normas, políticas y capacidades institucionales que garanticen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana en las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que desempeñan las instituciones judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad y mediante la innovación en el uso de tecnologías". (INAI, UNAM, 2019, p. 41)*

El Congreso Abierto o Parlamento Abierto se ha definido por ParlAmericas como:

*"Una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento, que tiene por principios la transparencia y acceso a la información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y amigables para las y los ciudadanos". (OEA y ParlAméricas, s/f)*

A partir de esta definición, es importante precisar que, Parlamento abierto es el sinónimo en Latinoamérica continental de Congreso abierto, ya que diversos Estados utilizan la palabra Parlamento, mientras que otros utilizan la palabra Asamblea; en el caso mexicano utilizamos Congreso, es por eso que la forma más ciudadana en México de reconocer el trabajo de apertura institucional al interior del parlamento es el *Congreso abierto*.

Por su parte el Municipio Abierto es, de acuerdo con el *Manual para adoptar ejercicio de Gobierno Abierto en el ámbito municipal* (USAID, INAI, CIMTRA y PNUD, 2022) que recupera elementos de la *Guía para Municipios y Alcaldías: una propuesta de Gobierno Abierto* (INAI, 2020) aquel que:

*"... dentro de sus de prácticas de Gobierno Abierto [garantiza] derechos humanos como principio que sustenta la implementación de políticas públicas, planes y programas". (INAI, 2020, p.34)*

A su vez, el *Curso Virtual de Gobierno Abierto Municipal* (USAID, INAI, CIMTRA y PNUD, 2022) señala que:

*"... los ayuntamientos deben incrementar sus capacidades de organización por medio de la implementación de estructuras y espacios para la libre deliberación pública, abierta y plural, que promueva la adopción de las tecnologías de la información para facilitar los gobiernos abiertos". (USAID, INAI, CIMTRA, PNUD, 2022)*

A su vez, el Boletín DCS/078/2024 presentado por la Comisionada María del Carmen Nava Polina sobre el Modelo de Apertura por Diseño ha señalado que el Estado Abierto es un:

*Modelo de gestión pública en el que las instituciones del Estado incorporan de manera efectiva las opiniones, aspiraciones, propuestas e intereses de las personas que buscan incidir en las decisiones de las autoridades, en el cual la sociedad participa activamente en cualquiera de la etapas del proceso, a través de mecanismos de diálogo, cocreación y colaboración con las instituciones y actores públicos que incluyan los elementos de transparencia y rendición de cuentas, participación y cocreación, integridad y prevención de conflictos de intereses, lenguaje sencillo, formatos abiertos, accesibles y memoria y archivo.*

Si bien es común asociar el concepto de Estado Abierto a la suma de compromisos públicos entre diferentes poderes u órdenes de gobierno, por ejemplo, entre el poder judicial y el poder ejecutivo, o los gobiernos estatales y los municipales, es necesario reconocer que la PAI no estandariza la apertura institucional, sino que existirán al menos dos opciones para hacer apertura en cada institución.

Así, en términos generales los sujetos obligados de la LGTAIP tendrán la decisión de abrir procesos que incluyan a la transparencia proactiva o la participación efectiva, en colaboración con otras instituciones o de forma individual, siempre que participen los organismos garantes de transparencia y las organizaciones de la sociedad civil.

Además de las tendencias de apertura por poder u orden, es necesario afirmar que lograr un Estado abierto en el 2035 supone contextos o escenarios previos que, de no realizarse, será prácticamente imposible cumplir con esta meta. En este sentido el documento *Precontextos del Estado Abierto en México* realizado en 2024 presenta

algunos escenarios que pueden ser elementos de apoyo para el análisis, discusión, definición y desarrollo de esfuerzos durante la siguiente década (INAI, 2024). Este documento señala, entre otras cuestiones:

1. *Las instituciones que hagan apertura institucional deben saber con claridad qué es un ejercicio de Estado abierto.*
2. *En un Estado abierto debe haber acuerdos a través de diferentes puntos de vista.*
3. *El Estado abierto depende del principio de máxima publicidad.*
4. *El Estado abierto depende del liderazgo de los organismos garantes de transparencia no sólo por mandato de Ley, sino por lógica de ponderación de derechos.*
5. *Un Estado abierto tiene un espacio cívico seguro.*
6. *En un Estado abierto hay diversidad de secretariados técnicos e instituciones que hacen apertura institucional.*
7. *El Estado abierto garantiza el respeto por la identidad de género.*
8. *Un Estado abierto fortalece la Agenda 2030.*
9. *Un Estado abierto protege con acciones afirmativas a los grupos en situación de discriminación.*
10. *El Estado abierto no significa un dispendio excesivo de recursos públicos.*
11. *El Estado abierto requiere confianza entre las partes y límites a la polarización.*
12. *El Estado abierto es innovador.*
13. *El avance o retroceso de un Estado abierto es medible, evaluable y monitoreable.*

Por la complejidad de esas premisas, es que el marco temporal para construir un Estado Abierto será de una década, y se podrá definir paso a paso a través de la PAI y sus lineamientos.

### 3.4 Democracia Deliberativa

La democracia deliberativa es un modelo de gobernanza en el que las decisiones políticas se toman a través de un proceso de deliberación abierta y razonada entre las personas ciudadanas y autoridades. En lugar de basarse únicamente en votaciones rápidas o en la competencia de intereses, ésta prioriza el diálogo y el debate informado, para lograr el consenso y la comprensión mutua.

En la democracia deliberativa, se valora la reflexión crítica y el intercambio de argumentos para asegurar que las decisiones reflejen de manera más completa las necesidades y valores de las partes, muy similar a las mesas de colaboración del modelo de gobierno abierto. Este proceso no solo mejora la calidad de las decisiones, sino que también fomenta una mayor legitimidad y participación ciudadana en el sistema político.

En ese sentido se ha señalado que el hecho de que muchas personas consideren una decisión no garantiza que ésta sea la mejor o la más razonable. Así la decisión adecuada es aquella fundada en la fuerza de los mejores argumentos, producto de la discusión y

diálogo no coactivo entre personas con el interés de resolver el problema público que se discute.

Joshua Cohen (1989), citado por Habermas en *Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, caracteriza la deliberación por medio de los siguientes postulados:

*"(a) Las deliberaciones se efectúan en forma argumentativa, es decir, mediante el intercambio regulado de informaciones y razones entre partes que hacen propuestas y las somete a la crítica. (b) Las deliberaciones son inclusivas y públicas. (c) Las deliberaciones están exentas de coerciones internas. (d) Las deliberaciones están exentas de coerciones externas. (e) Las deliberaciones se enderezan en general a alcanzar un acuerdo racionalmente motivado y pueden en principio proseguirse ilimitadamente o retomarse en cualquier momento. (f) Las deliberaciones políticas se extienden a la totalidad de las materias que puedan regularse en interés de todos por igual. (g) Las deliberaciones políticas se extienden también a las interpretaciones de las necesidades y al cambio de actitudes y preferencias prepolíticas"* (Habermas, 2000, pp. 382, 383).

Sobre este último punto es necesario señalar que la participación debe ser pública, y debe beneficiar a todas las personas presentes en la discusión, y no solo a los grupos más influyentes o con mayor poder fáctico o adquisitivo. Por ejemplo, si un grupo se reúne para dialogar, es necesario que condicionen sus argumentos para resolver el problema público desde la percepción del bienestar público y no individual.

Sobre esa línea, autores como Alfie Cohen (2013) reconoce la importancia de permitir la injerencia ciudadana, quien tiene el conocimiento empírico, en las decisiones que afectan sus vidas a través de una reorganización de las fuerzas políticas, la deliberación y el empoderamiento.

*"La Democracia Deliberativa es una forma de organización de las fuerzas políticas y sociales que permite a los ciudadanos participar e influir sobre las decisiones que afectan sus vidas. La exploración de la deliberación es una estrategia progresiva de reforma institucional que permite avanzar en el entendimiento empírico y conceptual de la práctica democrática, pues pone en juego los valores de participación, deliberación y empoderamiento bajo límites de prudencia y viabilidad"*. (Cohen, 2013, pp. 73, 122).

Joshua Cohen (1990), citado por Barry, B. en *The Contractarian Generation*, destaca la importancia de reconocer la democracia como un ideal político y no solo como una forma de igualdad y respeto al momento de hacer las deliberaciones.

*"...dicho brevemente, es una asociación en la que los asuntos se deciden mediante la deliberación pública de los asociados. Propongo una explicación del valor de dicha asociación que trate la democracia misma como un ideal político fundamental y no simplemente como un ideal derivado que pueda explicarse en términos de los valores de equidad o igualdad de respeto". (Cohen, 1990)*

Sancho (2003) menciona que la democracia deliberativa siempre busca el bien común para todos los implicados a través de un proceso colectivo de toma de decisiones donde se intercambien razones y argumentos.

*"La democracia deliberativa apunta a la búsqueda colectiva de la mejor propuesta para todos. Si bien admite la pluralidad de formas de vida y la existencia de diferentes preferencias políticas, esta perspectiva considera que el proceso de toma colectiva de decisiones debe basarse en el intercambio de razones y argumentos hasta alcanzar un acuerdo que todos los implicados puedan aceptar. De esta forma, el objetivo de la democracia no sería tanto tomar decisiones políticas preservando las preferencias personales sino más bien alcanzar decisiones que favorezcan el bien común. El debate público y abierto con la vista puesta en este objetivo permite una mayor información que redundan en la mejora de la calidad de las decisiones y, asimismo, una mayor disposición a la cooperación y una mayor legitimidad". (Sancho, 2003, p. 204-205)*

Elster continúa con la idea de que la democracia deliberativa requiere la participación e injerencia en la toma de decisiones de todas las personas involucradas y destaca la necesidad de que coincidan en la decisión final.

*"La democracia deliberativa incluye una toma de decisiones colectiva con la participación de todos aquellos que serán afectados por la decisión, o de sus representantes: éste es el aspecto democrático. A su vez, todos coinciden en que esta decisión debe ser tomada mediante argumentos ofrecidos a y por los participantes, que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: y este es el aspecto deliberativo". (Martí, 2001)*

Para Gargarella este tipo de democracia requiere que las personas que participen en el proceso de deliberación contribuyan con su conocimiento empírico para la aprobación de decisiones públicas que afecten a todas las personas involucradas:

*"... se caracteriza por dos rasgos: primero, supondré que esta perspectiva de la democracia requiere de la aprobación de decisiones públicas luego de un amplio proceso de discusión colectiva. Segundo, supondré que el proceso deliberativo requiere, en principio, de la intervención de todos aquellos que*

*se verían potencialmente afectados por las decisiones en juego." (Gargarella, 2006).*

Por su parte, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Luis González Alcántara Carrancá afirma que la democracia deliberativa parte de una visión mucho más amplia en donde la toma de decisiones políticas implica una participación activa de todas las partes potencialmente afectadas:

*"... la democracia deliberativa parte de una visión mucho más amplia en donde la toma de decisiones políticas implica una participación activa de todas las partes potencialmente afectadas por los efectos que tendrá un espacio de discusión que tiene que ser público, además se tiene que incorporar a la sociedad de manera amplia y directa en sus decisiones. Este modelo obliga a los actores políticos, en primer lugar, a tomar en consideración solamente los intereses de las mayorías, como suele ocurrir en las postrimerías de tipo político, considerado en una facción en donde las tendencias a ignorar o incluso a minimizar los intereses de las minorías resultan difíciles de resistir." (Alcántara, 2024).*

Finalmente, para Ojeda (2011), la actitud que cada ciudadana y ciudadano adopta es vital para equilibrar la esfera pública, lo que permite llevar a cabo manifestaciones y debates con solidaridad social.

*"La democracia deliberativa refiere a un particular ideal acerca de lo que la democracia debe ser, el cual se opone al ideal democrático agregativo. Por un lado, el ideal democrático agregativo, considera que el método político debe ser el de negociación, mediante el cual se produce la acomodación de las preferencias de los ciudadanos. Por el otro, el ideal democrático deliberativo, sostiene que el método político debe ser el de argumentación, mediante el cual se produce la transformación de las preferencias de los ciudadanos. Es decir, que las normas y medidas políticas son democráticamente legítimas si y sólo si resultan de la deliberación pública entre ciudadanos y representantes, y están justificadas en aquellas razones públicas que resultan aceptables para los deliberantes". (Olivares, 2015).*

Es necesario señalar que el paradigma que se resolverá en una década sobre los ejercicios de apertura institucional es que, si cada uno de los sujetos obligados de la LGTAIP hace un ejercicio anual de apertura institucional durante diez años, este proceso aportará a la promoción de la democracia deliberativa porque cada diálogo será, de acuerdo con la PAI, conciliado desde la colaboración entre los organismos garantes de transparencia, la sociedad civil y los sujetos obligados. Por lo anterior, entendemos que estos procesos aportarán al fortalecimiento del Estado de derecho y la vigilancia social para el cumplimiento de los derechos humanos y sus libertades.

## 4. Marco normativo

Más adelante lo que podremos observar con los diagnósticos es que la firma de las Declaratorias de Municipio Abierto, Justicia Abierta, Congreso Abierto, Gobierno Abierto o Estado Abierto son parte de una estrategia que permite reconocer el compromiso político por parte de las y los titulares de las instituciones y los organismos constitucionalmente autónomos de transparencia con la sociedad civil para avanzar hacia la resolución colaborativa a través de deliberaciones que permitan la solución de problemas públicos.

Al respecto, también vale la pena revisar el andamiaje normativo, que es invariablemente el riel sobre el que se conduce la factibilidad de las políticas que generan las instituciones del Estado, ya que, con base en el principio de legalidad, las personas funcionarias públicas, que son las operadoras de cualquier estrategia de Estado, sólo pueden hacer aquello que les atribuye la norma.

La intención es describir el actual marco normativo, pero también considerar que parte esencial de la PAI será reconocer la vigencia y validez de la norma a través de los lineamientos que generará más adelante.

La norma principal que le da sentido a la apertura gubernamental o institucional es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este caso, se plantearon, en el año 2015, varios artículos asociados. Por ejemplo:

*Artículo 42, Fracción XX. Los Organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de Gobierno Abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica.*

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

Y en materia de Transparencia Proactiva:

*Artículo 56. Los Organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la*

*información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.*

*Artículo 57. La información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida.*

*Artículo 58. El Sistema Nacional emitirá los criterios para evaluar la efectividad de la política de la transparencia proactiva, considerando como base, la reutilización que la sociedad haga a la información.*

*La información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.*

A su vez existen artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se vinculan a la materia exclusivamente en este orden de gobierno. Por ejemplo, podemos observar:

*Artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:*

*Fracción VI. Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de Gobierno Abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;*  
*Fracción VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.*

*Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:*

*Fracción XVIII. Fomentar los principios de Gobierno Abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica en la materia.*

Y con énfasis en el Capítulo IV de la misma Ley Federal nombrada "Del Gobierno Abierto", específicamente en el Artículo 66, se puede observar lo que se espera de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, en materia de Gobierno Abierto:

*I. Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente;*

*II. Generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés;*

*III. Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y*

*IV. Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.*

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

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

*a) Permitir, de conformidad con su legislación interna, la participación ciudadana en el proceso legislativo;*

*b) Publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones de las Cámaras;*

*c) Facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en las Cámaras;*

*d) Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales;*

*e) Publicar información legislativa con formatos abiertos;*

*f) Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permitan la interacción ciudadana con las Cámaras del Congreso;*

*g) Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas, y*

*h) Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales.*

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

*a) Propiciar el acceso al público a audiencias y sesiones en las que se resuelvan asuntos jurisdiccionales, conforme a la legislación aplicable;*

*b) Propiciar mecanismos de acceso público a las sesiones de los órganos colegiados administrativos, siempre que su propia naturaleza lo permita;*

*c) Procurar la utilización de lenguaje sencillo en sus resoluciones;*

*d) Implementar plataformas electrónicas y otras herramientas que permita la interacción de la sociedad frente a la actuación jurisdiccional;*

*e) Instituir un grupo de trabajo con la sociedad que posibilite la interacción permanente, la detección de áreas de oportunidad y el establecimiento de políticas de apertura institucional.*

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

En términos conceptuales, el marco normativo ha dado elementos jurídicos que ha identificado los alcances del derecho, sin embargo, la descripción teórica ha resultado confusa al momento de interpretar la norma. Lo anterior supone conceptos como

*apertura gubernamental o institucional* e incluso *gobierno abierto* que deberán normarse de forma correcta.

El Modelo plantea que el Sistema Nacional será la instancia que permitirá el intercambio de experiencias, conocimientos y actividades, de conformidad con lo establecido en los artículos 28 y 31, fracción III, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establecen que el Sistema tiene dentro de sus funciones “Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional, para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país”.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en sus artículos 31, 36 faculta al INAI, como institución que preside el Sistema Nacional, como encargado además de coordinar y verificar el desarrollo del Modelo en sus diferentes etapas.

Finalmente serán los organismos garantes de transparencia, en el ámbito de sus atribuciones, los encargados de desarrollar acciones de promoción y políticas que sigan los principios y ambientes propuestos en el Modelo de Apertura Institucional.

## 5. Diagnóstico

Después de describir diversos antecedentes, conceptos y la norma que faculta el principio de legalidad, el diseño de cualquier política pública debe iniciar con un diagnóstico que nos permita conocer la línea base de dónde partiremos para resolver los problemas públicos identificados.

Con anterioridad se ha descrito que el problema al que nos enfrentamos es que en los últimos seis años se ha reducido la apertura institucional por lo que la transparencia proactiva y la participación efectiva se han limitado acotando el Estado de derecho, los derechos humanos y la confianza democrática.

En este sentido, los diagnósticos realizados en los últimos años asociados a la apertura de las instituciones nos han permitido identificar las áreas en las que las dependencias pueden mejorar sus mecanismos de participación o sus procesos de transparencia proactiva.

Así, la intención de esta sección es mostrar cuatro estudios que argumentan desde diferentes perspectivas, dimensiones y categorías el problema descrito. Estos instrumentos son la Métrica de Gobierno Abierto edición 2017 (COLMEX, 2023); la Métrica de Justicia Abierta de 2023 (WJP, INAI & IIRCCC, 2023); el Módulo de Apertura Jurisdiccional de 2023 (WJP, INAI & IIRCCC, 2023); y el Diagnóstico Nacional De Justicia Abierta Feminista en México también de 2023 (Equis, 2023).

Es útil señalar que estos estudios son recientes a la publicación de este Modelo y reconocidos a nivel nacional e internacional porque tienen una metodología probada y con amplia participación de diferentes sectores.

### 5.1 La Métrica de Gobierno Abierto

La Métrica de Gobierno Abierto es una investigación cualitativa y cuantitativa coordinada por el INAI y el Centro de Investigación y Docencia Económicas en sus primeras tres ediciones y El Colegio de México en su cuarta edición. Esta herramienta ha permitido comparar el nivel de apertura de 2,043 instituciones en todo el país a través de dos dimensiones: transparencia y participación.

Este estudio se ha hecho de forma bienal y tiene cuatro ediciones: 2017, 2019, 2021 y 2023. Al respecto es necesario destacar que los sujetos obligados propuestos en 2017 se han repetido hasta esta última edición, por lo que es un estudio que refleja de forma comparable el avance o retroceso en materia de apertura institucional que han tenido las dependencias mexicanas.

Esta herramienta utiliza un conjunto de categorías de análisis para medir el desempeño de cada institución, por ejemplo, mide diversos indicadores en materia de transparencia proactiva, datos abiertos, mecanismos de participación, celeridad en la respuesta de las solicitudes de información, o de qué forma las instituciones reportan sus obligaciones de transparencia del artículo 70 de la LGTAIP.

La última edición realizada en 2023 muestra que existe un patrón de estancamiento y deterioro de la apertura gubernamental en el Estado mexicano, en comparación con las últimas dos mediciones de la Métrica (2019 y 2021).

*"Si se consideran estas mediciones, el indicador principal ha tenido una caída promedio de aproximadamente 6% en cada nueva edición. En esta última, esta tendencia general se observa a la baja en el Índice de Gobierno Abierto, que pasó de 0.52 a 0.46, de 2019 a 2023, y en la mayoría de los componentes e indicadores evaluados. Específicamente, respecto a la última medición, es decir, de 2021 a 2023, los componentes de datos abiertos, transparencia proactiva y la dimensión de participación fueron las que mayor deterioro mostraron". (COLMEX, 2024, p. 37)*

Año	Índice de Gobierno Abierto	Índice de Transparencia	Índice de Participación
2017	0.39	0.50	0.28
2019	0.52	0.64	0.41
2021	0.48	0.61	0.35
2023	0.46	0.60	0.32

Elaboración propia con datos de las cuatro ediciones de la Métrica de Gobierno Abierto

Es necesario señalar que los sindicatos, los partidos políticos, los municipios, los tribunales, o los organismos autónomos, mostraron decrementos en el valor global del índice, y únicamente las instituciones públicas de educación superior y el poder legislativo tuvieron cambios al alza, respecto a la medición de 2021.

*"Este hallazgo de la MGA 2023 tiene al menos tres implicaciones. Primero, los datos indican que el deterioro observado en la MGA 2021 no solo persiste, sino que se ha intensificado en ciertos aspectos, como en la dimensión de participación. Esta tendencia descendente, evidenciada al comparar las mediciones de 2019, 2021 y ahora de 2023 (cf. CIDE, 2021), sugiere un cambio de una trayectoria previamente positiva (2017-2019) a una de deterioro (2019-2023)". (COLMEX, 2024, p. 39)*

En este sentido y por ser de interés primordial para cualquier política de apertura institucional, uno de los resultados que debemos vigilar es la de la transparencia proactiva que en esta última edición pasó de 0.38 en 2021 a 0.27 en 2023.

*"Al igual que en la edición 2021 los resultados muestran que el acceso que las instituciones públicas proveen a la ciudadanía de manera proactiva, es decir, que no responde a una obligación normativa de transparencia o que deben hacer pública reactivamente debido a una solicitud expresa, sigue siendo limitada en la mayoría de los casos o nula en otros". (COLMEX, 2024, p. 43)*

Otro tema primordial sobre los principios de la apertura institucional es la participación. Y en este rubro la Métrica de Gobierno Abierto 2023 destaca que los canales que los sujetos obligados han ofrecido desde 2017 para incorporar a las personas ciudadanas en la toma de decisiones eran dispersos y, en general, poco eficaces y que eso ha provocado una fuerte dificultad para que las personas ciudadanas activen los mecanismos de participación que aseguren que sus necesidades u opiniones lleguen a las direcciones especializadas que podrían atender sus necesidades.

Otro elemento notable y que sirve a este Modelo como parte de los problemas que debemos considerar en la política pública es que la edición 2023 muestra que los sujetos obligados confunden participación con atención ciudadana.

En palabras de las personas autoras:

*"Cada uno de estos ejemplos evidencian la enorme cantidad de obstáculos que una persona que intenta participar en sus gobiernos enfrenta a la hora de querer incidir en las decisiones, empezando por el desconocimiento institucional sobre cómo lidiar con una persona que busca participar. Otro punto se refiere a la desconexión entre procesos o subunidades institucionales. De nada sirve que el área de primer contacto (atención ciudadana/participación ciudadana) sepa qué hacer y a dónde canalizar a la persona, si el área a la que le manda no reacciona". (COLMEX, 2024, p. 48)*

### 5.2 La Métrica de Justicia Abierta

Todo Estado de derecho debe tener un sistema jurídico que garantice los derechos humanos y las libertades de todas las personas a través de leyes aplicadas por jueces independientes y criterios lógicos y progresistas. En este sentido, la justicia abierta tiene como objetivo que los poderes judiciales sean accesibles y transparentes priorizando el

acceso a la justicia de los grupos o colectivos históricamente vulnerados para impedir las brechas de desigualdad.

La Métrica de Justicia Abierta como estudio de medición contribuye a conocer los avances y retrocesos de las instituciones que integran el ecosistema de justicia y sirve como insumo para mejorar las condiciones de apertura institucional, porque promueve soluciones colaborativas en contextos de igualdad y no discriminación.

Este estudio consideró 233 instituciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que tienen como mandato, la protección, acompañamiento y garantía del acceso a la justicia y de los derechos humanos o la investigación y sanción del delito.

Para realizar este estudio, la MJA considera que la justicia abierta tiene dimensiones de análisis elementales como la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición de cuentas, con base en el derecho humano a la información, descrito en el artículo 6° constitucional:

*"El derecho de todas las personas a estar informado de manera continua y suficiente de todo acto de autoridad en materia de justicia; del derecho a expresar –en condiciones de igualdad y no discriminación– sus perspectivas de la vida pública y de compartirlas con las instituciones de justicia; a interactuar y cocrear soluciones –de la mano de las instituciones públicas– para incidir directamente en los problemas de justicia y en las soluciones públicas para abordarlos, así como a contar con mecanismos y procesos para detectar y denunciar arbitrariedades, y para monitorear la investigación y sanción de posibles actos de corrupción en las instituciones públicas de justicia". (WJP, INAI & IIRCCC, 2023, p. 10)*

Respecto a su diagnóstico, los resultados en el año 2023 para las 233 instituciones muestran que la calificación promedio del estudio fue de 0.42, en una escala de 0 a 1, donde 0 representa una institución totalmente cerrada y 1 una institución abierta. La calificación global se encuentra por debajo de la media lo que confirma, con pocas excepciones, la sospecha de que el ecosistema de justicia se mantiene como un espacio cerrado con limitados procesos de colaboración.

*"Los sujetos obligados con mayores áreas de oportunidad en materia de apertura institucional son las Instancias Federales y Estatales Implementadoras del Sistema de Justicia Penal, quienes obtuvieron una calificación promedio de 0.10, y los Tribunales Laborales y las Instancias de Justicia Alternativa, ambos con un puntaje de 0.21". (WJP, INAI, & IIRCCC, 2023, p. 79)*

Si bien la mayoría de los sujetos obligados cumplen con la publicación de las obligaciones de transparencia que establece la LGTAIP y las leyes estatales, la MJA también muestra:

*"... que sólo poco más de la mitad de las instituciones del ecosistema de justicia cumplen con la publicación de resoluciones definitivas, y con la publicación y actualización de los índices de expedientes clasificados como reservados. También preocupa la gestión de los archivos judiciales, variable que a pesar de tener un marco normativo desde 2019, puntuó 0.24". (WJP, INAI, & IIRCCC, 2023, p. 105)*

Otro de los resultados que vale la pena destacar para efectos diagnósticos del Modelo 2024 es que los mecanismos de interlocución entre los poderes judiciales y las personas ciudadanas son escasos y que menos de la mitad de las instituciones evaluadas cuenta con servicios de justicia para personas en contextos de desigualdad, reflejado con un puntaje de 0.41.

De acuerdo con la MJA la existencia de servicios digitales para el trámite de los servicios que ofrecen las instituciones del ecosistema de justicia es precario, aunque vale la pena destacar que la Ley de Amparo o el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, obliga a tener expedientes en diferentes formatos y no únicamente digitales, sin embargo, existen áreas de oportunidad como la baja accesibilidad de los servicios digitales y la posibilidad de consultar expedientes íntegros de manera digital.

*"El estudio muestra que la colaboración e interacción entre las instituciones de justicia y organizaciones, colectivos, universidades, instituciones de educación media superior, y ciudadanía es baja. La contribución ciudadana en la elaboración de planes y programas obtuvo un puntaje de 0.21". (WJP, INAI, & IIRCCC, 2023, p. 104)*

Sin embargo, también hay información que debemos reconocer, por ejemplo, el estudio encontró que, contrario a la tendencia, las Comisiones de Derechos Humanos obtuvieron puntajes elevados en variables como la existencia de mecanismos de retroalimentación, participación social en planes y programas institucionales, y la existencia de convenios de colaboración con la sociedad civil.

Finalmente, aun cuando los tribunales están enfocados a combatir la corrupción, la MJA muestra que la apertura relativa a las contrataciones y obras públicas, y a la publicación de las declaraciones patrimoniales y de intereses no se realizan de forma adecuada y que los poderes judiciales, en su mayoría, no cuentan con mecanismos para denunciar faltas y delitos de corrupción, y los protocolos de protección a denunciantes o *whistleblowers* son casi inexistentes.

### 5.3 Diagnóstico Nacional de Justicia Abierta Feminista

El Diagnóstico Nacional de Justicia Abierta Feminista en México fue elaborado por la organización de la sociedad civil EQUIS Justicia para las Mujeres en el año 2023. Para realizarlo se solicitó información de los 32 poderes judiciales con el objetivo de ofrecer un repositorio de buenas prácticas en la implementación de las siete líneas estratégicas que conforman el Pacto por una Justicia Abierta con Perspectiva de Género, a saber:

1. *Generar información estadística de calidad, útil y accesible.*
2. *Implementar mecanismos de participación ciudadana.*
3. *Mejorar la calidad de las capacitaciones al personal.*
4. *Fortalecer las unidades de transparencia.*
5. *Establecer políticas de transparencia proactiva.*
6. *Cumplir con la obligación de publicar sentencias.*
7. *Implementar prácticas innovadoras para mejorar el acceso a la justicia.*

En este diagnóstico es posible observar, por ejemplo, que ningún poder judicial publica información en formatos abiertos ni la desagrega por variables sociodemográficas.

La recomendación de la organización es estandarizar a nivel nacional los criterios para la captura de información de las instituciones judiciales y contar con un registro obligatorio con información desagregada que incluya edad y sexo de las personas usuarias del sistema de justicia, así como otras características sociodemográficas, si pertenece a una comunidad indígena, si habla una lengua indígena, si tiene alguna discapacidad, si pertenece a una población LGBT, o su grado de escolaridad.

Respecto a la información de interés público, ningún poder judicial cuenta con criterios específicos para su publicación, en este sentido la organización señala que debe crearse una Política de Transparencia Proactiva que considere al menos un mecanismo de vinculación con la sociedad para definir qué información es relevante publicar incorporando criterios de género, derechos humanos e interseccionalidad.

El diagnóstico también muestra que es indispensable reconocer en las leyes orgánicas locales de los poderes judiciales la obligación de crear y atender mecanismos de participación además de generar lineamientos estandarizados y especializados para el poder judicial.

### 5.4 Módulo de Apertura Jurisdiccional

El Módulo de Apertura Jurisdiccional publicado en 2023, evaluó 124 instituciones de los poderes judiciales que realizan actividades estrictamente jurisdiccionales, respecto a la obligación de publicar de información relativa a sus decisiones y acciones y en qué

medida se cumple con esta obligación, así como cuál es la calidad y accesibilidad de la información publicada.

La calificación general promedio de este estudio fue de 0.26 (WJP, INAI, & IIRCCC, 2023, p.15) y al igual que la Métrica de Justicia Abierta, se consideró una escala de 0 a 1, donde 0 representa una institución totalmente cerrada y 1 una institución abierta. Las instituciones evaluadas fueron: Tribunales Electorales, Consejos de la Judicatura, Tribunales Superiores de Justicia, Tribunales de Justicia Administrativa y Tribunales Laborales especialmente en materia de derecho procesal.

En contraste con la Métrica de Justicia Abierta, el Módulo encontró que sólo algunas instituciones evaluadas cumplen con el mandato de publicar información que es relevante para las personas usuarias de los tribunales.

*"Existe una tendencia a no publicar las tesis y ejecutorias ni las versiones estenográficas de las sesiones públicas. El componente de transparencia jurisdiccional puntuó 0.45". (WJP, INAI, & IIRCCC, 2023, p. 45)*

Con relación al derecho de acceso a la información, el Módulo identificó áreas de oportunidad relacionadas con el uso de criterios de accesibilidad en la publicación de información, la falta de homologación de criterios respecto a la forma de testar las sentencias públicas especialmente respecto a los datos sensibles.

El estudio del Módulo encontró que existe un rezago importante en cuanto a la apertura de las instituciones que realizan actividades jurisdiccionales, pues los puntajes obtenidos en las variables que evalúan las convocatorias para la recepción y uso de figuras como el *amicus curiae* fueron de apenas 0.03 y 0.10 respectivamente (WJP, INAI, & IIRCCC, 2023, p.98). Y esto es fundamental, porque la falta de mecanismos que permitan el involucramiento ciudadano en las resoluciones judiciales impide el enriquecimiento de la labor judicial, y limita realizar ajustes razonables que permitan resoluciones justas y no revictimizantes. En este punto es importante enfatizar que las sentencias se redacten en lenguaje claro y se socialicen de una manera que sea fácil interiorizarlas para la ciudadanía.

De manera general, los sujetos obligados mejor evaluados fueron los Tribunales Electorales, con una calificación promedio de 0.40, seguidos de los Consejos de la Judicatura y los Tribunales Superiores de Justicia, con 0.34. Por el contrario, los Tribunales Laborales se encontraron al fondo de la tabla con una calificación promedio de 0.05; seguidos de los Tribunales de Justicia Administrativa con 0.19 (WJP, INAI, & IIRCCC, 2023, p. 100).

### 5.5 Estudios Internacionales

En el caso internacional, datos como aquellos que ofrece el Latinobarómetro 2023 sobre la satisfacción con la democracia, expresan que 60.7% de las personas encuestadas en México respondieron estar “no muy satisfechas” o “nada satisfechas” con este régimen político, contra 36.8% que respondieron “estar satisfechas” o “muy satisfechas”. Además, el 34.9% de las personas encuestadas respondieron estar de acuerdo con que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, y el 33.2% respondió que “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” (Latinobarómetro, 2023).

Por su parte, el desempeño de México en el Índice de Estado de Derecho Global ha ido a la baja desde 2015. El Índice utiliza una escala de cero a uno, donde uno indica que existe un Estado de Derecho; para 2023 el puntaje de México fue de 0.42, ubicándose en la posición 116 de 142. Desde la primera medición realizada en 2015 su puntuación ha disminuido en 5 puntos porcentuales, pasando de 0.47 a 0.42 (WJP, 2023).

El Índice de Democracia elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, brinda un panorama sobre el estado de la democracia en 165 estados y 2 territorios a través de una escala de calificación que va de 0 a 10 y se basa en cinco categorías: Proceso electoral y pluralismo; Funcionamiento del gobierno; Participación política; Cultura política; Libertades civiles. Con base en la calificación que obtiene cada país se clasifica en uno de los cuatro tipos de regímenes: Democracia plena; Democracia defectuosa; Régimen híbrido; o Régimen autoritario.

En la edición 2023, se observó que, de 167 países, 24 países viven en una democracia plena, 50 países viven en una democracia defectuosa, 34 países viven en un régimen híbrido y 59 países en un régimen defectuoso. Al respecto, México ocupó el lugar 90 de 167 países con un puntaje de 5.14, clasificado en un régimen híbrido. Su calificación más baja es en la categoría Cultura política con 1.88; seguida del Funcionamiento del gobierno con 4.64; el tercer puntaje más bajo lo ocupa la categoría Libertades civiles con 5.59; en penúltimo lugar se encuentra Participación política con 6.67; el puntaje más alto lo obtiene la categoría Procesos electorales y pluralismo con 6.92 (*The Economist Intelligence Unit Limited*, 2023).

De acuerdo con lo anterior es posible observar por qué el problema público es tanto cuantitativamente como cualitativamente, y de acuerdo con el diagnóstico, una situación validada por diversos estudios. La falta de confianza en las instituciones y la imposibilidad de trabajar en mecanismos de colaboración continuos y cercanos entre la sociedad civil y las personas servidoras públicas ha generado ambientes de polarización en los tres órdenes de gobierno y los poderes del Estado. Por lo anterior es evidente que se han desacelerado los ejercicios de apertura institucional y es necesario, buscar soluciones al respecto.

## 6. Modelo de Apertura Institucional

El objetivo de este Modelo es describir el marco teórico-conceptual sobre el que la PAI debe interpretarse con la meta de tener un Estado Abierto en 2035. Para lo anterior es necesario describir algunos conceptos, principios, ambientes y alcances, sin dejar a un lado los conceptos descritos con anterioridad.

En este sentido también es necesario recordar y reflexionar que el objetivo del Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto ha marcado elementos centrales que se considera, desde el SNT, se deben recuperar, como el enfoque de transparencia y participación, ya que los ambientes en la aplicación de la Estrategia cocreación desde lo local, como el de rendición de cuentas o el de innovación, deben evolucionar a la actualidad y acompañarse de otros ambientes que hoy en día son indispensables.

De esto hemos definido que la apertura institucional si bien debe ceñirse a los principios promovidos de manera original por la administración Obama, también deben considerar la progresividad y el desarrollo de esas mismas materias a través de los esfuerzos de la Alianza para el Gobierno Abierto y los nuevos ambientes que forman parte de cualquier espacio de colaboración en México.

### 6.1 El concepto de Apertura Institucional

La Apertura Institucional es un entorno en el que se desarrollan espacios de colaboración entre las instituciones y la sociedad, para producir compromisos específicos, medibles, alcanzables, realistas y de duración limitada, de acuerdo con los principios de transparencia proactiva y participación efectiva en ambientes que generan consensos.

Este concepto que se pondrá en marcha con la implementación de la PAI, implicará la apertura gradual de las instituciones públicas que conforman el Estado mexicano y la participación permanente de la sociedad, con base en los principios antes referidos y la creación de ambientes de legalidad, rendición de cuentas, innovación social y tecnológica, igualdad y no discriminación y privacidad.

A partir del desarrollo de la agenda de Apertura Institucional, se buscará sentar las bases para la consolidación de un Estado Abierto con un horizonte temporal 2035, sustentado en el cumplimiento del Estado de derecho, la garantía de los Derechos Humanos, y la credibilidad democrática; siempre que los organismos garantes de transparencia mantengan su autonomía y, de acuerdo con el marco legal e institucional, puedan desarrollar políticas, estrategias y acciones que contribuyan a coadyuvar con la sociedad y los sujetos obligados de la LGTAIP.

El documento *Modelo de Apertura por Diseño* (2023), define que este concepto refiere a:

*"La apertura es una forma de interacción entre instituciones públicas y sociedad, centrada en ampliar las posibilidades de incidencia de las personas en las decisiones públicas, para que estas incorporen los conocimientos, preferencias y prioridades de aquellos a quienes buscan beneficiar, ello a través de la transparencia, la participación y la colaboración". (INFO CDMX, 2023, p. 5)*

Y en el mismo documento podemos encontrar que considera centrales al menos cinco elementos:

- 1. Transparencia y rendición de cuentas: Tiene como propósitos abrir y publicar información, acercarla a las personas y explicar y justificar el ejercicio de las atribuciones que el marco legal confiere a los actores de instituciones públicas.*
- 2. Participación y cocreación: Considera incorporar la participación de las personas en la toma de decisiones cotidiana del sector público a través de un proceso de diálogo y de articulación entre distintos ámbitos. Se refiere a aprovechar la inteligencia pública, privada y social para crear soluciones colaborativas a los problemas. Se distinguen, al menos, cinco niveles para promover la participación desde las instancias públicas gubernamentales: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar.*
- 3. Integridad y prevención de conflicto de intereses: Se cristaliza en todas las interacciones de agentes del sector público y el resto de las personas sustentadas en criterios sólidos tales como fundamento en ley, apego a criterios objetivos, profesionales, imparciales, alineados a las mejores prácticas reconocidas internacionalmente en cada materia, de eficacia y creación de valor público, sin anteponer intereses personales.*
- 4. Lenguaje sencillo e incluyente, formatos accesibles: Consiste en emplear palabras y comunicación sencilla, formatos abiertos y accesibles, como un estándar de interacción entre los operadores institucionales del sector público y el resto de las personas. Estos instrumentos son herramientas que facilitan a las personas revisar, comprender y aprovechar la información y documentación producida por el sector público.*
- 5. Memoria y archivo: Implica el registro documental de las acciones emprendidas por los agentes operadores del sector público, en ejercicio de sus funciones. Generar memoria de la actuación institucional permite dar seguimiento a los procesos con los que las autoridades ejercen sus atribuciones legales, con cargo a los recursos que tienen asignados para ese*

*fin. Documentar a través del archivo es el acto más básico, pero central, de la apertura institucional.*

La Comisionada Maria del Carmen Nava Polina del INFO CDMX al aplicar el *Modelo de Apertura por Diseño*, ha generado a través de mesas multiactor y multinivel más de 35 productos a través de la colaboración de 150 aliadas en seis años; todos con la replicabilidad, uso y aplicación en acciones públicas en el ámbito internacional, nacional, y local. Desde esta evidencia, ha señalado que la Apertura Institucional es:

*Un diálogo permanente entre personas e instituciones y actores públicos, en el que se requiere la presencia e interacción de los cinco elementos mínimos: Transparencia y rendición de cuentas; participación y cocreación; integridad y prevención de conflictos de interés; lenguaje sencillo, formatos abiertos y accesibles; así como memoria y archivo. Se define como una forma de interacción entre instituciones públicas y sociedad, centrada en ampliar las posibilidades de incidencia de las personas en las decisiones públicas, para que estas incorporen los conocimientos, preferencias y prioridades de aquellos a quienes buscan beneficiar, ello a través de la transparencia, la participación y la colaboración.*

*La apertura institucional tiene las alternativas de ser impulsada a través de distintas formas y/o modelos, que serán presentados, valorados, por la Comisión de Estado Abierto y de Transparencia Proactiva del Sistema Nacional de Transparencia para su posible incorporación dentro de los resultados del Sistema, en el ejercicio pleno de autonomía de los garantes que la hayan activado.*

*Estas formas y/o modelos deberán siempre y en todo momento considerar como elementos mínimos la innovación, perspectiva de derechos humanos, de género y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, así como los 5 elementos del Estado abierto en que se basa -por ejemplo, el Modelo de Apertura por Diseño- a saber:*

- *Transparencia y rendición de cuentas*
- *Participación y cocreación*
- *Integridad y prevención de conflictos de interés*
- *Lenguaje sencillo e incluyente, formatos abiertos*
- *Memoria y archivo*

## 6.2 El principio de Transparencia Proactiva

Alfredo Delgado, en su ensayo sobre *Cultura de la transparencia y educación; una visión de corresponsabilidad* señala que la transparencia debe forjarse como valor social:

*"...que concibe que los integrantes de una sociedad actúen con responsabilidad, honestidad y entereza, que sus actos sean claros. La forma de procurar tal expectativa social precisa inculcar en los individuos conocimientos, costumbres y modos de vida que propicien que el individuo adquiera el valor de la transparencia y lo asuma en su vida cotidiana, además de transmitirlo en su entorno común. En ese momento podremos hablar de un verdadero proceso de culturización en materia de transparencia. (Delgado, 2013. pgs. 13-14)*

La transparencia proactiva es el conjunto de actividades que consideran la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida como información de carácter obligatorio por la LGTAIP, sobre un tema específico que es de interés para un grupo concreto de la población.

La lógica de su existencia es que la información publicada genera conocimiento público útil ya que se difunde con el objetivo de atender las necesidades de las personas destinatarias y toma en cuenta sus hábitos de consulta y consumo de información. (CNSNT, 2023). A continuación, se disponen algunos elementos de los Lineamientos para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva:

*Artículo 7. Para orientar el desarrollo de actividades de identificación, generación, publicación, difusión y evaluación de información proactiva, los sujetos obligados podrán elegir, al menos uno de los siguientes objetivos:*

- I. Disminuir asimetrías de la información;*
- II. Mejorar el acceso a trámites y/o servicios;*
- III. Facilitar la toma de decisiones; y,*
- IV. Hacer más efectiva la rendición de cuentas.*

*Artículo 8. Los procedimientos que se desarrollen en el marco de las políticas de transparencia proactiva deberán atender al menos las cinco fases siguientes:*

- I. Identificar información a generar y/o publicar. En esta fase se deben poner en marcha mecanismos de participación ciudadana para la detección de demandas o necesidades de información. De manera complementaria se puede considerar el análisis de solicitudes de acceso a la información, así como el análisis de información relevante, previamente generada;*
- II. Generar y/o publicar información útil. En esta fase se debe acopiar, sistematizar y categorizar la información identificada, con base en los hallazgos de los mecanismos de participación ciudadana y publicar los*

*contenidos tomando en consideración las características de la población objetivo o potencial;*

*III. Difundir la información generada. En esta fase se debe divulgar la información que se ha publicado.*

*IV. Medir si la información publicada se reutiliza. En esta fase se deben diseñar herramientas que permitan medir el nivel de uso, aprovechamiento e impacto de la información publicada; y,*

*V. Evaluar el impacto de la información publicada. En esta fase se deben poner en marcha actividades de evaluación que permitan implementar procesos de mejora continua de la información.*

*El objetivo de estas fases es la generación de conocimiento público útil enfocado en las necesidades de la sociedad y favorecer el aprovechamiento de la información generada y/o publicada.*

La trascendencia de la transparencia proactiva y la participación ha quedado descrita en el *ABC de la Transparencia Proactiva*, en donde se plantea su vínculo:

*"Las respuestas y el análisis a estas solicitudes por parte de las dependencias de gobierno les permite conocer sobre las inquietudes de mayor interés social, de modo que, si bien no se trata de un mecanismo de participación ciudadana, sí representa un instrumento complementario para conocer las necesidades de información de las personas...La Transparencia Proactiva es, en ese sentido, la vertiente de la Transparencia más potente, pues es la que permite atender dichas necesidades de información de manera efectiva mediante la incorporación habitual de mecanismos de participación ciudadana como un elemento central para la generación de conocimiento socialmente útil."*  
**(INAI, 2022, p. 14)**

En este sentido, vale la pena señalar que lo que hace a la transparencia proactiva una cualidad tan importante de la apertura institucional es que incluye elementos de participación ciudadana. Además, se distingue porque ha pasado por generaciones para su comprensión y lograr efectividad.

### 6.3 El principio de Participación Efectiva

De acuerdo con el artículo 3º de la Ley de Participación de la Ciudad de México (Gobierno de la CDMX, 2022) respecto a este concepto se señala que:

*"... es el conjunto de actividades a través de las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso*

*de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.” (Gobierno de la CDMX, 2022, p. 2)*

La participación efectiva es el involucramiento activo de las personas ciudadanas en el proceso democrático y en la toma de decisiones relacionadas con la elaboración de políticas o la generación de las leyes. Por efectivo se hace referencia a que la opinión de las personas será tomada en cuenta o al menos discutida en el proceso de desarrollo de las actividades o ejercicios asociados.

Esto puede incluir la participación en elecciones, el ejercicio de derechos de expresión y reunión, y la colaboración con las autoridades en la prevención y resolución de conflictos.

*“La participación ciudadana comprende diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático”. (Arredondo, 2014)*

En este sentido vale la pena diferenciar la participación no institucionalizada y la institucionalizada, y la Ley de Participación ciudadana de la Ciudad de México lo describe de forma puntual en su artículo 3º:

*“... la participación no institucionalizada es aquella que proviene de la acción colectiva que interviene y se organiza al margen de las instancias gubernamentales; su regulación, estrategias, estructura y movilización emana desde la organización de la sociedad...La participación institucionalizada es toda aquella que la iniciativa gubernamental tiene regulada en una figura específica, abierta a la acción ciudadana, a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones gubernamentales y los diversos actores sociales.” (Gobierno de la CDMX, 2022, p. 3)*

Los tipos de mecanismos de participación son numerosos, sin embargo varias de las leyes<sup>3</sup> en la materia en las entidades federativas, tienen un acuerdo en que estos pueden ser: plebiscito, referéndum, ratificación constitucional, iniciativa ciudadana, ratificación de mandato, revocación de mandato, consulta popular, presupuesto participativo, comparecencia pública, proyecto social, asamblea popular, ayuntamiento abierto, colaboración popular, planeación participativa, diálogo colaborativo, contraloría social, entre otras.

<sup>3</sup> Leyes de participación estatales. En el caso de Baja California en el Art. 2.; Baja California Sur en el Art. 4 Ciudad de México en el Art. 4; Guanajuato en el Art. 3; Oaxaca en el Art. 12; Querétaro en el Art. 3, y Quintana Roo en el Art. 4.

Sin embargo, el proceso de creación de políticas públicas y proyectos colaborativos para la garantía de derechos humanos es hoy una necesidad asociada, no únicamente al ámbito de la participación con fines electorales o de legitimidad política, sino de rendición de cuentas, cultura de la legalidad, o mejora institucional.

En los lineamientos para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva el Sistema Nacional de Transparencia define que los mecanismos de participación son:

*"... actividades, iniciativas y dinámicas que facilitan la incorporación e incidencia de la sociedad en los procesos de identificación, generación, publicación, difusión y evaluación de la información en el marco de las políticas de transparencia proactiva. Éstos permiten identificar necesidades y demandas de información específicas, así como hábitos de consumo, uso y búsqueda de información. Las dimensiones de la participación, en el marco de las políticas de transparencia proactiva, pueden distinguirse entre las siguientes: Consulta: Las instituciones escuchan las opiniones sobre las necesidades o demandas de información de la sociedad. Involucramiento: Las instituciones permiten la incidencia de la sociedad para la atención de sus necesidades o demandas de información. Colaboración: Las instituciones trabajan de la mano de la sociedad para la atención de sus necesidades o demandas de información. Incidencia: Las instituciones atienden e implementan las recomendaciones de la sociedad para la atención de sus necesidades o demandas de información." (CNSNT, 2023, p.12)*

Por lo tanto, la participación efectiva debe ser aquella participación institucionalizada que permite que diversas dimensiones como la consulta, el involucramiento, la colaboración o la incidencia posibiliten el acceso de opiniones ciudadanas que se vean reflejadas en los proyectos o productos finales.

Al respecto, vale la pena retomar el trabajo de Cejudo, Michel, Aguilar y Cedillo sobre la participación y sus posibles componentes:

*"Los componentes asociados a la dimensión de participación ciudadana son tres: la consulta, involucramiento y colaboración de los ciudadanos. El objetivo de estos componentes es incluir las distintas formas mediante las cuales los ciudadanos pueden incidir en la toma de decisiones públicas. Aunque cada una supone un mayor grado de empoderamiento ciudadano que otro, ninguna se concibe como mejor que otra per se". (Cejudo, Michel, Aguilar y Cedillo, 2017, p. 13)*

En este sentido, es importante considerar que la participación efectiva en su grado de mayor compromiso con la sociedad se vuelve colaboración. En éste la participación sigue un camino gradual en el que, las personas ciudadanas, los organismos garantes de

transparencia y los sujetos obligados comparten un espacio de confianza a través de ambientes que permiten realizar acuerdos por unanimidad. Este principio genera confianza y es un lugar seguro para que los diversos colectivos innoven al elaborar soluciones a problemas públicos. La colaboración tiene como objetivo transformar de fondo a las instituciones, el diálogo colectivo y para trabajar en los problemas públicos nacionales para crear una nueva comunidad de práctica de la Apertura Institucional.

Éste permite que las políticas se diseñen y desarrollen de manera específica a cada circunstancia asegurando que no se utilicen solo censos, encuestas, o cuestionarios para tratar una realidad o problemática social. En este contexto, las redes sociales han abierto nuevas oportunidades, y las personas consumen con asiduidad todo tipo de contenidos públicos. El desafío para los gobiernos reside en canalizar esa voluntad y energía a favor de la transparencia proactiva y la participación efectiva.

La colaboración mejora la apertura institucional, fomentando la asociación y cooperación entre diferentes perspectivas sociales y de Estado. Así, entre mayor es la diversidad de las colaboraciones, más inclusivas serán las soluciones o el diseño de estrategias para atender las necesidades públicas.

La CEPAL, en *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, a través de la pluma de Enrique Cusba, explica la trascendencia la cocreación en contextos de colaboración:

*"La co-creación permite a los organismos identificar y entender las necesidades y deseos de los ciudadanos, lo cual facilita la provisión de servicios y soluciones de una manera mucho más efectiva. Se usa comúnmente para resolver problemas que requieren de un conocimiento especializado. Esta modalidad aprovecha el conocimiento de muchas personas con el fin de resolver problemas o predecir los resultados futuros o ayuda directamente a la definición de estrategias o políticas públicas. Lo anterior teniendo en cuenta que el conocimiento conjunto de los ciudadanos casi siempre supera a aquél que tiene un número determinado de servidores públicos". (Cusba, 2012. p. 121)*

## 7. Ambientes

Cuando expresamos la palabra *ambiente* se hace referencia a aquellas condiciones y circunstancias jurídicas, políticas, culturales y sociales que rodean a los principios de apertura institucional. Estos espacios se generan a partir de los principios de transparencia y participación, y favorecen el objetivo de la Política de Apertura Institucional hacia un Estado abierto.

### 7.1 Ambiente de Legalidad

Un ambiente de cultura de la legalidad se refiere a un entorno en el cual las leyes, normas y principios éticos son respetados y cumplidos de manera consciente y voluntaria por parte de todas las personas. Este ambiente promueve el Estado de derecho, la justicia y la ética pública contribuyendo así a que la apertura de las instituciones permita la vigilancia del sector público e impida faltas que puedan derivar en corrupción, acoso, o cualquier falta administrativa o penal.

La cultura de la legalidad también supone la promoción del conocimiento y la comprensión de las leyes, tanto por parte de las personas ciudadanas como de las instituciones ya que esto permite que exista el reconocimiento y respeto por las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, como la policía, los órganos internos de control, las contralorías, los sistemas tributarios, etc.

La importancia de generar un ambiente de legalidad es que éste provee acciones para generar un sistema de justicia imparcial y equitativo, fomentando valores éticos como la honestidad, la integridad y la responsabilidad en todas las actividades institucionales. Por ejemplo, esto implicaría rechazar la corrupción, el soborno y otras prácticas ilegales o antiéticas únicamente por saber que se encuentra en un ejercicio de apertura institucional y que puede ser vigilado de muchas formas.

Lawrence M. Friedman uno de los principales expertos en la evolución del derecho en los Estados Unidos, introdujo en los años sesenta el término y lo definió como:

*"La cultura de la legalidad es uno de los componentes del sistema legal, específicamente el que se refiere a valores y actitudes, los cuales unen al sistema en su conjunto y los cuales determinan el lugar del sistema jurídico en la cultura de la sociedad como un todo, así, es la cultura legal, es decir la red de valores y actitudes relacionadas con el derecho, lo que determina cuándo, porqué y dónde la gente se dirige hacia el derecho o el gobierno, o se aleja de él". (Friedman, 1969, p.34)*

De la misma forma Friedman separó la Cultura de la legalidad en interna, refiriéndose a su trascendencia en las instituciones coadyuvantes del Estado, y la externa refiriéndose a la cultura de la legalidad desde la perspectiva ciudadana.

Para Roy Godson, Presidente del *National Strategy Information Center* de Washington, DC., “una cultura de la legalidad significa que la cultura, ethos y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley. En una sociedad regida por el Estado de derecho, la gente tiene capacidad para participar en la elaboración e implementación de las leyes que rigen a todas las personas e instituciones dentro de esa sociedad, incluyendo al gobierno mismo” (Godson, 2000, p. 2.).

### 7.2 Ambiente de Rendición de Cuentas

Un ambiente de rendición de cuentas es un entorno en el que se promueve la responsabilidad individual y colectiva, garantizando que todas las personas que forman parte asuman la propiedad de sus acciones y resultados. Así, en este ambiente, se establecerán expectativas claras, a través de una comunicación abierta y honesta.

La rendición de cuentas implica también reconocer y corregir errores, aprendiendo de ellos para mejorar continuamente. Este ambiente no solo refuerza la integridad y la confianza dentro de las mesas de colaboración entre las instituciones y la sociedad civil, sino que también impulsa la eficiencia y la efectividad en el logro de objetivos comunes.

Andreas Schedler desde el 2004 en el Cuaderno de Transparencia 03 del entonces IFAI, señaló que el origen del concepto de rendición de cuentas era la palabra en inglés *accountability*:

*"La discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas se origina en inglés, la lingua franca de la comunidad internacional pero también de la ciencia política comparada. La palabra mágica, el concepto clave, se llama accountability. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas". (Schedler, 2004, p.11)*

Por su parte Ayllón y Merino, nos acercan al concepto considerando que la rendición de cuentas depende de:

*"Mecanismos de información y fiscalización, por ejemplo, la obligación de los secretarios de Estado y otros funcionarios de comparecer ante el Congreso o la creación de la entidad superior de fiscalización, así como las normas y*

*procedimientos que regulan las diferentes dimensiones de la responsabilidad de los servidores públicos". (López Ayllón, y Merino, 2010)*

Schedler afirma que la rendición de cuentas abarca generalmente tres dimensiones: información, justificación, y sanción, pero que estos elementos no forman parte de los "atributos necesarios" para que exista un ambiente de rendición de cuentas. Por ejemplo:

*"... existen experiencias de rendición de cuentas que prescinden casi enteramente de los castigos. Algunas de ellas se limitan básicamente a la dimensión informativa de responsabilidad. Por ejemplo, una buena parte de los esfuerzos por la "rendición de cuentas" de parte de gobiernos y agencias públicas en México, se centra en transparentar la gestión pública. En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera." (Schedler, 2004, p.20)*

### 7.3 Ambiente de Innovación Social y Tecnológica

Un ambiente de innovación social en materia de apertura institucional es aquel en el que existe un amplio número de organizaciones de la sociedad civil, barras, periodistas, personas defensoras de derechos humanos, colectivos de personas, etc. que generan ideas factibles a favor de la sociedad para resolver problemas públicos o promover la garantía de derechos.

La innovación social surge cuando estos actúan intercambiando experiencias, investigación, procesos, normas y estímulos para la innovación práctica, incluso, antes de que ocurran cambios a las normas, programas o políticas. Murray, Caulier y Mulgan definen así la innovación social:

*"Nuestro interés está en innovaciones que son sociales tanto en sus fines como en sus medios. Específicamente, definimos a la innovación social como nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente satisfacen necesidades sociales y crean nuevas relaciones o colaboraciones sociales. En otras palabras, son innovaciones que son buenas para la sociedad y mejoran la capacidad de acción de la sociedad." (Murray, Caulier-Grice y Mulgan, 2010, p.3)*

Estos espacios de generación de ideas tienen como objetivo definir problemas públicos que pueden ser resueltos a través de las instituciones y sus atribuciones, desde la promoción de la transparencia y la participación.

Sin embargo, el ambiente de innovación en la actualidad no solo debe considerarse social, sino también tecnológico, la innovación tecnológica resuelve gran parte de la vida cotidiana a través de procesos como el ciberderecho, la informática jurídica, la inteligencia artificial, la justicia digital, la prevención de los delitos en línea, las nuevas tecnologías y en general su impacto en el ámbito de los derechos y las libertades en la sociedad de la información en México y el mundo.

Además, la innovación social y tecnológica suelen encontrarse en soluciones públicas a través de un ambiente de acceso e inclusión, por ejemplo, en el desarrollo de herramientas tecnológicas que permitan a las personas con discapacidad física, auditiva, o visual ser garantes de derechos.

También en el caso de las personas con lenguajes diferentes, las nuevas tecnologías permiten la traducción en tiempo real del español al náhuatl o del chol al español; a su vez, es viable generar un lenguaje ciudadano más simple y accesible.

Finalmente es necesario señalar que la innovación tecnológica puede solucionar problemas relacionados con el acceso a una vida libre de violencia, el derecho a la no discriminación, la autonomía, la responsabilidad del Estado, la privacidad, y por supuesto el control de los datos personales.

Un ambiente de innovación social o de innovación tecnológica fortalecen el efecto y el alcance de la participación y la transparencia porque permiten que la colaboración sea amplia, inclusiva y equilibrada permitiendo el flujo de información en tiempo real para sistematizar aquellos resultados que mejoren el acceso a la justicia, empoderen a las personas, aborden problemas sociales y económicos, y, especialmente, faciliten la resolución de conflictos en un proceso eficaz de generación de ideas colectivas en cualquier plataforma, cuya inmediatez permite un flujo de información en tiempo real, pero que además permite la sistematización de los resultados para la generación de productos que permitan su seguimiento y evaluación.

### 7.4 Ambiente de Igualdad y No discriminación

Un ambiente de igualdad y no discriminación se refiere a un entorno en el que todas las personas, independientemente de su origen, género, orientación sexual, capacidad o cualquier otra característica, son valoradas, respetadas y tienen las mismas oportunidades de participar. También es necesario, especialmente para los espacios de colaboración, reconocer la transcendencia de esta perspectiva en las personas con discapacidad o adultos mayores.

Las y los legisladores reformaron el 10 de junio de 2011 el último párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la intención de confirmar que:

*"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". (CPEUM, 1917, p. 1)*

De acuerdo con lo anterior, el ambiente de igualdad y no discriminación en los procesos de apertura institucional implica que los sujetos obligados y las organizaciones adopten políticas, prácticas y compromisos que fomenten la diversidad y la inclusión en todas sus formas. Esto puede incluir que todas las mesas de colaboración partan de un código de inclusión que promuevan la diversidad en estos espacios.

Por su parte y de acuerdo con la LGTAIP los ajustes razonables se refieren:

*"... a las Modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos." (Art 3, LGTAIP, 2015, p. 2.)*

Cuando hablamos de un ambiente de inclusión también debemos revisar que existan rampas de acceso para personas en silla de ruedas, tecnologías de asistencia para personas con discapacidades visuales o auditivas, o la implementación de horarios viables para las personas que deben trasladarse con mayor complejidad hacia cualquier espacio. En el caso del ambiente de inclusión para la apertura institucional los ajustes razonables consideran eliminar barreras y promover la participación equitativa de todas las personas, independientemente de sus capacidades.

Al promover un ambiente donde todas las voces son escuchadas y todas las personas tienen la oportunidad de contribuir plenamente, las instituciones pueden fortalecer su capacidad para innovar, resolver problemas de manera creativa y alcanzar compromisos con una amplia colaboración.

En este ambiente vale la pena destacar que debe tener en cada momento una perspectiva de género, que hace referencia a aquel espacio con un enfoque, visión, reflexión o mirada que permite un análisis para reconocer una problemática o proponer soluciones desde las bases teóricas feministas. Marcela Lagarde (1996) explica el campo de conocimiento:

*"La perspectiva de género está basada en la teoría de género y se inscribe en el paradigma teórico histórico-crítico y en el paradigma cultural del feminismo.*

*"El feminismo del siglo XX, nuevo episodio de una historia ya larga presenta la especificidad de haber producido, además de efectos políticos y sociales, efectos en el campo del conocimiento, efectos que se señalan o incluso se institucionalizan bajo la fórmula estudios feministas (pero también estudios sobre las mujeres, estudios femeninos, estudios de género). El análisis de género es la síntesis entre la teoría de género y la llamada perspectiva de género derivada de la concepción feminista del mundo y de la vida. Esta perspectiva se estructura a partir de la ética y conduce a una filosofía posthumanista, por su crítica de la concepción androcéntrica de humanidad que dejó fuera a la mitad del género humano: a las mujeres. Y, a pesar de existir en el mundo patriarcal, las mujeres han sido realmente existentes. Es notable que el humanismo no las haya advertido. La perspectiva de género tiene como uno de sus fines contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres".*  
**(Lagarde, 1996. p.13)**

Así a partir de estos elementos el ambiente de igualdad y no discriminación debe promoverse de forma que los compromisos y acuerdos, así como los espacios de colaboración siempre tomen en cuenta las necesidades de esta agenda y promuevan los cambios de conducta generados por los espacios patriarcales y dominación histórica.

### 7.5 Ambiente de Privacidad

Un ambiente de privacidad se refiere a un entorno en el que se protege y respeta la información de las personas, tanto en línea como en el espacio físico. Este concepto proviene del artículo 16 de la Constitución mexicana y abarca la colaboración de diversos sectores, como el gobierno, las empresas, las personas, etc. para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos de quienes viven o transmigran por nuestro país. En este sentido, el INAI, de conformidad con el artículo 6 constitucional, y el SNT, desde la perspectiva de la apertura institucional, desempeñan un papel fundamental al establecer regulaciones que implementan políticas para promover la transparencia proactiva y la participación efectiva, pero siempre dentro de los límites del manejo de la información y control desde la esfera que requieren sus titulares.

Para generar un ambiente de privacidad, los organismos garantes de transparencia son esenciales en la ponderación de derechos; ya que tienen la responsabilidad de proteger los datos personales de las personas a través de la revisión de prácticas sólidas de seguridad cibernética y políticas de privacidad claras y transparentes, y el establecimiento de medidas de seguridad físicas, técnicas y administrativas apropiadas.

El elemento central de este ambiente es la colaboración a través de la participación con la sociedad civil, la academia y los sujetos obligados; debido a que las personas defensoras de los derechos digitales trabajan para prevenir cualquier vulneración a los derechos humanos en la materia, en torno a espacios análogos o digitales y abogan por la implementación de medidas de protección más sólidas al interior de los procesos de apertura institucional.

Además, la participación es esencial en la creación de un ambiente de privacidad efectivo. Esto implica que las personas estén informadas sobre cómo proteger su información personal, que ejerzan control sobre quién accede a sus datos y que sean conscientes de los riesgos asociados con la divulgación de información en línea.

Generar un ambiente de protección de la privacidad y los datos personales es crear las condiciones para que quienes han decidido cooperar a favor de la apertura de una institución puedan estar seguros y seguras de que sus direcciones de correo electrónico, nombres, identidades, datos, opiniones, etc. estarán resguardados, por ejemplo, a través de un aviso de privacidad para que nadie haga uso de su identidad en ningún caso.

En este ambiente es fundamental proteger la privacidad y los datos personales porque cualquier vulneración o mal uso genera la autocensura e inhibe la libertad de expresión y el derecho a la información.

Ahora bien, la privacidad es definida por Olivia Andrea Mendoza Enríquez (2019) como:

*"... el ámbito de la vida privada que se tiene derecho a proteger de cualquier intromisión. Por su parte, el derecho a la privacidad es el derecho de las personas para separar aspectos de su vida privada del escrutinio público, es decir, el derecho de las personas para desarrollar en un espacio reservado ciertos aspectos de la vida personal."* **(Mendoza, 2019, p. 672)**

Por lo tanto, al relacionar la privacidad con la dignidad humana, se determina que ésta es un derecho humano que deberá ser protegido y garantizado por el Estado mexicano. En consecuencia, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPSSO, 2017), que tiene por objeto establecer la distribución de competencias entre entidades públicas, definir las bases y condiciones para el tratamiento y gestión de los datos personales, en concordancia con el cumplimiento de una serie de principios, define que un dato personal es:

*"Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información."* **(IX., Art. 3, LGPDPSSO, 2017, p. 3)**

Estos datos deben ser obtenidos, utilizados, registrados, organizados, almacenados, comunicados, divulgados, transferidos, manejados y puestos a disposición en acatamiento a los principios de protección de datos personales ya que son los criterios que orientan su adecuado tratamiento al proteger la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información, asegurando que su titular mantenga control sobre ellos y que su tratamiento sea proporcional y justificado. Es necesario integrar conceptos como privacidad por diseño o privacidad por defecto.

## 8. Apertura Institucional hacia un Estado Abierto

Esta sección es parte del proyecto que el INAI consolidará en una década. Lo que el Instituto quiere tomar en sus manos, con el apoyo de la comunidad de práctica de apertura institucional, es cumplir con nuestras obligaciones de Estado en materia de derechos humanos, democracia y Estado de derecho a través del derecho a la información y la protección de datos personales.

En este sentido, habrá mucho que hacer, pero la base que habilita un Estado democrático de derecho es el acceso a la información pública para hacer efectivos muchos otros derechos y aquellas instituciones que están facultadas para trabajar en ese proceso son los sujetos obligados de la LGTAIP.

Como ejemplo es útil considerar que la falta de transparencia y participación de un gobierno para resolver un problema de agua, salud o educación puede incluir a muchas Secretarías o Instituciones, pero la importancia de abrir información desde la perspectiva de la institución es que sus atribuciones y obligaciones se vinculan directamente con la información que debe publicar de oficio o que debe publicar a través de mecanismos de participación directos que incluyen a las personas ciudadanas.

Además de lo anterior, México tiene obligaciones internacionales en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que son fundamentales para promover la apertura institucional a nivel global, pero también son una guía que a través de sus metas e indicadores que nos permitirá medir su nivel de avance.

Al establecer metas claras y medibles para abordar desafíos como la pobreza, la falta de instituciones sólidas, la desigualdad y el cambio climático, los ODS fomentan la transparencia y la participación efectiva, lo que fortalece la confianza de las personas en las instituciones y coadyuva con nuestro objetivo.

Por su parte el Estado de derecho proporciona el marco legal y normativo necesario para garantizar que se respeten los derechos humanos, se promueva la igualdad y se acorten las desigualdades. Al fortalecer las instituciones judiciales o legislativas y promover la transparencia en la aplicación de la ley, los ODS contribuyen a crear espacios de colaboración en la generación de leyes para que la norma sea justa, válida y vigente.

Al establecer metas globales que requieren la colaboración y el compromiso de gobiernos, sociedad civil y organismos garantes de transparencia, los ODS fomentan un enfoque inclusivo y participativo para abordar los problemas públicos nacionales e internacionales. Esto fortalece las bases de la democracia al empoderar a las personas para que participen en la formulación de políticas y contribuyan a un desarrollo sostenible y equitativo.

Conocer la utilidad del servicio profesional de carrera, el presupuesto ejercido de forma efectiva, o el proceso de designación de los directores generales es una necesidad de la sociedad para conocer a la institución y aunque resuelve problemas públicos no tiene el objetivo únicamente de recuperar la confianza de las instituciones sino de garantizar los derechos humanos.

Por ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto ha promovido algunas *Áreas de desafío del gobierno abierto* (2023) que identifican aspectos clave para fortalecer las democracias. A continuación, se describirán de manera breve cada una de las acciones que pueden considerarse en la implementación de la PAI en cualquiera de las dimensiones establecidas.

- Medio ambiente y cambio climático: en caso de que en el plan de trabajo exista algún compromiso relacionado con clima, medio ambiente, o energía, se recomienda referenciar acuerdos o tratados nacionales o internacionales en estas materias.
- Gobernanza digital: se recomienda crear mecanismos para promover el uso de la Inteligencia Artificial y otras tecnologías, considerando un marco de privacidad para la protección de datos personales.
- Apertura fiscal: se requiere la promoción de mecanismos de participación efectiva para informar sobre las prioridades presupuestarias y tener herramientas de supervisión en todo el ciclo de gasto.
- Género e inclusión: todos los ejercicios de apertura institucional deben promover la participación de las mujeres y de grupos históricamente discriminados.
- Justicia: es necesario incorporar o institucionalizar mecanismos enfocados en el diseño de políticas y servicios de justicia, así como el fortalecimiento de la independencia, la transparencia, y la capacidad de respuesta de las instituciones que conforman el ecosistema judicial hacia las personas.
- Libertad de prensa: los planes de trabajo deben considerar entornos para desarrollar o reforzar marcos legales que protejan los derechos de las personas periodistas y de otros medios de comunicación.
- Participación ciudadana: los mecanismos de participación deben ser prácticas inclusivas, de alta calidad, innovadoras, y adecuadas para su propósito en todos los procesos y en las instituciones que los implementen.

- Acceso a la información: es posible realizar modificaciones a los marcos legales en materia de acceso a la información o actividades que mejoren considerablemente su implementación y su cumplimiento.
- Anticorrupción: dentro de los ejercicios de apertura institucional, se pueden desarrollar, fortalecer e implementar mecanismos anticorrupción en áreas como contrataciones abiertas, cabildeo, beneficiarios finales, transparencia en diversas industrias, etc.
- Espacio cívico: en el marco de la implementación de los ejercicios de apertura institucional es necesario capacitar a las autoridades sobre el respeto y la protección de la libertad de reunión de manera imparcial y mínimamente restrictiva, así como el desarrollo de una estrategia o plan de trabajo sobre espacio cívico que aborde de manera integral los problemas que lo restringen.

Un Estado abierto es aquel en el que las instituciones mexicanas desde los diferentes poderes, órdenes y autonomías adoptan prácticas de transparencia proactiva y participación efectiva para que las personas conozcan el quehacer gubernamental en los casos que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública lo determine.

En este sentido, el Estado abierto en México deberá consolidar tres elementos básicos en los próximos diez años: *garantía de derechos humanos, cumplimiento del Estado de derecho, y credibilidad democrática.*

### 8.1 Fortalecimiento del Estado abierto de derecho

La apertura institucional permite que los elementos básicos del trabajo de administración, impartición y acceso a la justicia sean objeto de procedimientos de evaluación y mejora a través de controles democráticos.

Un Estado abierto de derecho es aquel en el que las instituciones públicas que conforman el Estado mexicano a través de los diferentes poderes, órdenes y autonomías adoptan prácticas para que las personas y organizaciones conozcan el quehacer gubernamental en los casos que las leyes lo determinen, pero siempre a través del fundamento y la motivación de sus acciones por medio de la norma.

Para *World Justice Project* (2022) el Estado de derecho es *un sistema de reglas en el que todas las personas, instituciones y entidades están sometidas a la ley, la cual se aplica de forma equitativa, justa, y con total apego a los derechos humanos.*

*El Estado de Derecho es un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades están sujetas al cumplimiento de la ley, la*

*cual es respetuosa los derechos humanos y se aplica de forma equitativa, justa y eficiente. El Estado de Derecho es un principio rector que vincula a autoridades y ciudadanía mediante el establecimiento de derechos, obligaciones y límites para que las personas puedan vivir en armonía, acceder a mejores oportunidades, participar en las decisiones de sus comunidades, y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. El Estado de Derecho es uno de los pilares sobre los cuales las sociedades pueden impulsar la igualdad de oportunidades, el desarrollo sostenible, la democracia efectiva y la paz. (WJP, 2022, p. 18)*

El Estado de derecho se basa en cuatro principios universales. Es importante señalar que éstos responden a estándares y normas aceptadas internacionalmente, y fueron consultados con personas expertas en todo el mundo. Así, los cuatro principios universales del Estado de Derecho son:

- 1. Rendición de cuentas: el gobierno y las personas rinden cuentas ante la ley.*
- 2. Leyes justas: las leyes son claras, públicas, estables y justas. Además, se aplican de forma equitativa y protegen los derechos fundamentales de toda la población.*
- 3. Proceso justo: los procesos para promulgar, administrar y aplicar las leyes son accesibles, justos y eficientes.*
- 4. Mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas: la justicia se aplica de forma oportuna por representantes con competencias, ética, independencia y neutralidad, además que son accesibles, cuentan con recursos suficientes y reflejan la composición de las comunidades en las que trabajan. (WJP, 2022, p. 18)*

La PAI será la que promoverá el cumplimiento de las leyes por parte de la sociedad a través de mecanismos abiertos de transparencia proactiva y participación efectiva. Cuando las leyes son claras, las instituciones permiten la participación y su aplicación es transparente, las personas tienen más incentivos para respetarlas y obedecerlas.

### 8.2 Protección de los Derechos Humanos y las libertades

Derivado de la reforma constitucional del 10 de junio del 2011 al artículo primero, el Estado mexicano tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Los cuales, en las reflexiones y discusiones sobre la aplicación de los principios de apertura institucional, serán fundamentales para propiciar la debida atención y beneficio

de diversos grupos históricamente vulnerados, cuya garantía de derechos humanos ha sido menoscabada debido a las carencias sociales, discriminación y desigualdad.

La apertura institucional obligará a que en el espacio que le confiere su marco legal a cada sujeto obligado, éste identifique mejoras y genere medidas para plantear esquemas de transparencia y participación que a través de la colaboración permitan la garantía de derechos.

La Estrategia de gobierno abierto de estos últimos años se ha enfocado en resolver y colaborar para promover servicios públicos, hoy más que nunca la evidencia apunta a que las necesidades sociales que debe resolver el Estado abierto se encuentran vinculadas a la exigencia de derechos humanos, por ejemplo, a la falta de garantías de agua potable y el saneamiento que se protege desde el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el derecho a una vivienda adecuada protegido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el debido proceso protegido en el artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José*; la participación en la vida pública que se encuentra protegido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); o la obligación de promover una vida libre de violencia hacia las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado plasmado en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención De Belém Do Pará*.

La apuesta de la Política de Apertura Institucional es que sus aportaciones recuperen no solo la confianza en las instituciones sino también la confianza en que las instituciones pueden trabajar a favor de la dignidad humana y la progresividad de los derechos hacia el año 2035.

### 8.3 Promoción de una Democracia Deliberativa

La apertura institucional se posiciona como el medio para propiciar que las personas ciudadanas y las entidades públicas logren consolidar a través de los ambientes señalados una administración pública transparente, orientada hacia el respeto y garantía de los derechos humanos, en la que su actuar mantenga la colaboración a través de ejercicios en el que sean escuchadas las minorías a través del diálogo deliberativo.

Sin embargo, no puede existir un control democrático sin una participación informada que es lo que las aportaciones sólidas de deliberación en los espacios de colaboración identificarán.

Desde la perspectiva de la apertura institucional, la credibilidad es fundamental para la democracia porque establece la confianza mutua entre las personas ciudadanas y las instituciones democráticas. En un sistema político transparente y participativo, donde la

información es accesible y los procesos son abiertos, las personas ciudadanas pueden evaluar de manera informada las acciones y decisiones de sus representantes.

Cuando la credibilidad es un valor institucional, las personas ciudadanas confían en que sus votos y opiniones importan, y que las instituciones actúan en beneficio del interés público. Esto fortalece la legitimidad del gobierno y promueve una participación activa en la vida política, esencial para reconocer la necesidad de avanzar de una democracia representativa a una democracia deliberativa.

La PAI fortalecerá la credibilidad derivada de la participación efectiva y la transparencia proactiva para que consolidemos la toma de decisiones informadas, aportando a la promoción de una democracia deliberativa y abriendo México hacia un Estado Abierto.

## REFERENCIAS

Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que Abroga los "Lineamientos para Determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva", y Crea los "Lineamientos para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva", y los "Lineamientos Para Determinar Los Catálogos de Publicación De Información De Interés Público". Fr. XVIII, Art. 2. Fr. XVIII, Art. 2. CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-31/03/2023-06. (31 de marzo de 2023) Consejo Nacional. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (CNSNT) Diario Oficial de la Federación. (México).

<https://dof.gob.mx/2023/INAI/CONAIP-SNT-ACUERDO-ORD01-31-03-2023-06.pdf>

Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05. (7 de junio de 2016) Consejo Nacional. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (CNSNT) Diario Oficial de la Federación. (México).

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5440188&fecha=07/06/2016#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5440188&fecha=07/06/2016#gsc.tab=0)

Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones Generales en las materias de Archivos y de Gobierno Abierto para la Administración Pública Federal y su Anexo Único. (15 de mayo de 2017) Secretaría de la Función Pública. (SFP) Diario Oficial de la Federación. (México).

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5482571&fecha=15/05/2017#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5482571&fecha=15/05/2017#gsc.tab=0)

Alfie Cohen, M. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? Sociológica (México), 28(80), 73-122. Recuperado en 05 de septiembre de 2024, de

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732013000300003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732013000300003&lng=es&tlng=es).

Alianza para el Gobierno Abierto. (2024) *Miembros*. Recuperado el 7 de mayo de 2024 de

<https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>

Alianza para el Gobierno Abierto. (septiembre, 2011) *Declaración de Gobierno Abierto*.

<https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

Alianza para el Gobierno Abierto. (2023). *Áreas de desafío del gobierno abierto*.

<https://www.opengovpartnership.org/es/the-open-gov-challenge/open-government-challenge-areas/>

Arredondo, C. A. (2014). *La participación ciudadana como instrumento para elevar la calidad de la democracia en México*. en Ayala, A. (Coord.) *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*. (pp. 433-464). Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Recuperado el 12 de marzo de 2024, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/29.pdf>

Blomgren, L. y Foxworthy, S. (2014) Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States. En Bohne, E., Graham, J., et al. (Eds.), *Public Administration and the Modern State*. (pp.189-202) [https://doi.org/10.1057/9781137437495\\_13](https://doi.org/10.1057/9781137437495_13)

Bohman, J. (2016). La madurez de la democracia deliberativa. *Co-herencia*, 13(24), 105-143. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.13.24.5>

Calderón, C., Lorenzo, S. (Coords.) (2010) *Open Government. Gobierno Abierto*. Algón. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=420927>

Cejudo G., De Los Cobos, P., & Ramírez, D. (Ed.). (2022). Midiendo la apertura gubernamental: diseño, resultados y aportaciones de la métrica de Gobierno Abierto en México. *Gobierno Abierto en Iberoamérica*. Vol. 20 (38), <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.67398>

Cejudo, G., Michel, C., Aguilar, V., y Zedillo R. (2017). *Documento conceptual de la Métrica de Gobierno Abierto*. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/07/Documento-Conceptual-PDF-vf.pdf>

Centro de Investigación y Docencia Económicas (2017) Documento Conceptual. Métrica de Gobierno Abierto 2017. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/transparencia/wp-content/uploads/2023/08/Documento-Conceptual-PDF-vf.pdf>

Cohen, J. en Barry, B. (1990). The Contractarian Generation - Alan Hamlin and Philip Pettit (eds): The Good Polity: Normative Analysis of the State, Oxford, Basil Blackwell, 1989, 256 pp. Cohen, J. Deliberation and democratic legitimacy. 127-145 pp.

Comisión de Estado Abierto y Transparencia Proactiva. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (22 de octubre de 2021) *Estado del arte Apertura en México*. [https://www.infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2021/DiagnosticoSituaci%C3%B3nAperturaInstEnEntidadesFederativas\\_V1conPortadaR.pdf](https://www.infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2021/DiagnosticoSituaci%C3%B3nAperturaInstEnEntidadesFederativas_V1conPortadaR.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (s/f). *Acerca de Gobierno Abierto*. <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto/acerca-gobierno-abierto>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 1. 22 de marzo de 2023. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Apartado C. Art. 7 y Art. 21. 6 de noviembre de 2023. Plataforma Nacional de Transparencia, ITAPBC. (Baja California, México). <https://www.itaipbc.org.mx/files/MarcoNormativo/Leyes/CONSTBC.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Art. 40 Bis. 16 de diciembre de 2020. Plataforma Nacional de Transparencia, ICHITAIP. (Chihuahua, México). [https://transparenciachihuahua.org.mx/otm/so/oa/ich\\_jur01/hpv/CPECH\\_actual.pdf](https://transparenciachihuahua.org.mx/otm/so/oa/ich_jur01/hpv/CPECH_actual.pdf)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja Durango. Art. 66. 23 de agosto de 2023. Plataforma Nacional de Transparencia, IDAIP. (Durango, México). <https://drive.google.com/file/d/1VrCMgK8l4774D2-Ao9pfr-7cJlYrCvZm/view>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Art. 36 y 177. 7 de septiembre de 2020. Plataforma Nacional de Transparencia, IACIP. (Guanajuato, México). <https://drive.google.com/file/d/1nOfz6KcYy9RP1dqX22PGK7T3qgzreW/view>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Fr. VIII Art. 21 y Art. 49. 24 de noviembre de 2023. Plataforma Nacional de Transparencia, IDAIPQROO. (Quintana Roo, México) [http://www.idaipqroo.org.mx/archivos/transparencia/fraccion-l/2023/4totrim/coordinacion\\_juridica/constitucion\\_politica\\_quintanaroo.pdf](http://www.idaipqroo.org.mx/archivos/transparencia/fraccion-l/2023/4totrim/coordinacion_juridica/constitucion_politica_quintanaroo.pdf)

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 25. 22 de noviembre de 1969. Organización de los Estados Americanos. [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 9 de junio de 1998. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>

Corporación Latinobarómetro (2023). *Latinobarómetro. México*. Documentos de Resultados. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Cusba, E. (2012) *VII. Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas*. En Concha, G. y Naser, A. (Eds.) *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/04110b90-a7b2-4fe3-916a-b337f6a18f25/content>

Declaración Universal de Derechos Humanos. Art. 25. 10 de diciembre de 1948. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Delgado, A. (2013) Cultura de la transparencia y educación; una visión de corresponsabilidad. En Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. *Derecho a la Información: valores y perspectivas*. <https://www.yumpu.com/es/document/read/30859532/derecho-a-la-informacion-valores-y-perspectivas-itei>

EQUIS Justicia para las Mujeres A.C. (julio de 2023) *Diagnóstico Nacional De Justicia Abierta Feminista en México*. <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2023/07/Diagnostico-nacional-justicia-abierta-feminista.pdf>

El Colegio de México. (2024) *Reporte de Resultados. Métrica de Gobierno Abierto 2023*. [https://colmex.shinyapps.io/metrica\\_gobierno\\_abierto\\_2023/w\\_b4f654c5/documentos/documentos\\_2023/VF\\_Reporte-de-Resultados\\_MGA23.pdf](https://colmex.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2023/w_b4f654c5/documentos/documentos_2023/VF_Reporte-de-Resultados_MGA23.pdf)

Fierro, A. (2016) Retos de los partidos políticos en transparencia proactiva. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5478/4.pdf>

Friedman, L. (1969) Legal Culture and Social Development. *Law & Society Review*. Vol. 4. (1), 29-44. <https://doi.org/10.2307/3052760>

Gargarella, R. (2006) "¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?" Perfiles latinoamericanos versión impresa ISSN 0188-7653. Vol.13 No.28

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532006000200001&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532006000200001&script=sci_arttext)

González, J. (2024, 13 de septiembre). *El Estado democrático*. La defensa constitucional del Estado mexicano: estudio de casos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ciudad de México, México. [https://www.youtube.com/watch?v=zKAc1bq1\\_QM](https://www.youtube.com/watch?v=zKAc1bq1_QM)

Godson, R. (2000) *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*. En Simposio sobre el papel de la sociedad civil para contrarrestar al crimen organizado: implicaciones globales del renacimiento de Palermo, Sicilia.

[https://issuu.com/suma.inteligencia.colectiva/docs/gu\\_a\\_para\\_construir\\_una\\_cultura\\_de](https://issuu.com/suma.inteligencia.colectiva/docs/gu_a_para_construir_una_cultura_de)

Gutiérrez-Rubi, A. (25 de enero de 2011) Open Government y crisis económica. *Diario Cinco Días*. Habermas, J. (2000) *Facticidad y validez Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid: Editorial Trotta.

Hernández-Bonivento, J. (2017) *Capítulo XVII Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina*. En Naser, A.I, Ramírez, Alujas, A., y Rosales, D. (2017) *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/44762>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (mayo de 2024) *Cocreación desde lo local. Entidades federativas*. En *Micrositio de Gobierno Abierto y Transparencia*. Recuperado el 7 de mayo de 2024.

[https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/?page\\_id=6852](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/?page_id=6852)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (noviembre de 2022) *El ABC de la transparencia*.

[https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/wp-content/uploads/2023/08/ABC\\_de-la-transparencia\\_1.pdf](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/wp-content/uploads/2023/08/ABC_de-la-transparencia_1.pdf)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (7 de mayo de 2024) *Métrica de Gobierno Abierto*. En *Micrositio de Gobierno Abierto y Transparencia*. [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/?page\\_id=4189](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/?page_id=4189)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2020) *Guía para Municipios y Alcaldías: una propuesta de gobierno abierto*.

[https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2020/11/GUIA\\_PARA\\_MUNICIPIOS\\_DIGITAL\\_2.pdf](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2020/11/GUIA_PARA_MUNICIPIOS_DIGITAL_2.pdf)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (septiembre de 2022) *Compromiso 13. Estrategia Local de Estado abierto*.

<https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/wp-content/uploads/2023/07/Estrategia-local-de-Gobierno-Abierto.pdf>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2024) *Precontextos del Estado Abierto en México*.

[https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/wp-content/uploads/2024/04/1\\_Mesa-Precontextos\\_09-ABRIL.pdf](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/wp-content/uploads/2024/04/1_Mesa-Precontextos_09-ABRIL.pdf)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (7 de mayo de 2024) *Métrica de Justicia abierta*. En *Micrositio de Gobierno Abierto y Transparencia*. [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/?page\\_id=4617](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/?page_id=4617)

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. (octubre de 2023) *Modelo Apertura por Diseño*. [https://infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2024/Modelo\\_%20Apertura\\_por\\_Diseño\\_2.pdf](https://infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2024/Modelo_%20Apertura_por_Diseño_2.pdf)

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. (s/f) *Productos cocreados en la Red Ciudad en Apertura*. <https://infocdmx.org.mx/redciudadapertura/resultados/>

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. (s/f) *Iniciativas resultado de la Red Ciudad en Datos Abiertos*. <https://infocdmx.org.mx/micrositios/2023/redciudad/resultados/2024.php>

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. (abril de 2021) *Protocolo de Apertura y Transparencia ante el Riesgo*. <https://infocdmx.org.mx/micrositios/2021/protocolo-apertura-y-transparencia/inicio/>

Lagarde, M. (1996) *El género. Fragmento literal: La perspectiva de género*. En *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Horas y Horas. (pp. 13-38)

Lathrop, D., y Ruma, L. (2010), *Open Government: collaboration, transparency and Participation in Practice*. O'Reilly Media, Inc.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 1 de abril de 2024. Diario Oficial de la Federación. (México) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. 26 de enero de 2017. Diario Oficial de la Federación. (México) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>

Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública. 20 de mayo de 2021. Diario Oficial de la Federación. (México) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Ley de Participación Ciudadana del estado de Baja California. Art. 2. 2 de septiembre de 2023. Plataforma Nacional de Transparencia, IEEBC. (Baja California, México) [https://transparenciaieebc.mx/files/81i/leyes/02092023\\_Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20del%20Estado%20de%20Baja%20California.PDF](https://transparenciaieebc.mx/files/81i/leyes/02092023_Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20del%20Estado%20de%20Baja%20California.PDF)

Ley de Participación Ciudadana para el estado de Baja California Sur. Art. 4. 14 de diciembre de 2021. Plataforma Nacional de Transparencia, IEEBCS. (Baja California Sur, México) [https://www.ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/LParticipacionCiudadanaBCS\(BOGE14-12-2021\).pdf](https://www.ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/LParticipacionCiudadanaBCS(BOGE14-12-2021).pdf)

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Art. 4. 27 de agosto de 2022. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (Ciudad de México, México). [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY\\_DE\\_PARTICIPACION\\_CIUDADANA\\_DE\\_LA\\_CDMX4.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_DE_LA_CDMX4.pdf)

Ley de Participación Ciudadana para el estado de Oaxaca. Art. 12. 22 de octubre de 2021. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (Oaxaca, México).

[https://www.congresoosaxaca.gob.mx/docs65.congresoosaxaca.gob.mx/legislacion\\_estatal/Ley\\_d\\_e\\_Participacion\\_Ciudadana\\_\(Dto\\_2840\\_aprob\\_LXIV\\_Legis\\_22\\_oct\\_2021\\_PO\\_49\\_4a\\_secc\\_4\\_dic\\_2021\).pdf](https://www.congresoosaxaca.gob.mx/docs65.congresoosaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_d_e_Participacion_Ciudadana_(Dto_2840_aprob_LXIV_Legis_22_oct_2021_PO_49_4a_secc_4_dic_2021).pdf)

Ley de Participación Ciudadana para el estado de Querétaro. Art. 3. 30 de octubre de 2020. Plataforma Nacional de Transparencia, IEEQ. (Querétaro, México).

<https://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/LPCEQ-19-04-22.pdf>

Ley de Participación Ciudadana para el estado de Quintana Roo. Art. 4. 28 de mayo de 2019. Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. (Quintana Roo, México).

<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L90-XV-20190528-L1520190528320.pdf>

López, A. (2023) El declive de la confianza institucional en México: ¿desempeño político o cultura? *Revista mexicana de opinión pública*. (34), *Revista mexicana de opinión pública*.

[10.22201/fcpys.24484911e.2023.34.84413](https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2023.34.84413)

López Ayllón, S., & Merino, M. (2010) *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. En S. López Ayllón, Merino, M. y Cejudo, G. (Coords.) *La Estructura de la rendición de cuentas en México*. (pp. 237-267). CIDE-UNAM.

<https://biblat.unam.mx/hevila/Trimestrefiscal/2012/no99/8.pdf>

Martí, J. (2001) Democracia y Deliberación. Una Reconstrucción del Modelo de Jon Elster. *Revista de Estudios Políticos*. Nueva Época. (113) En Elster, J., Claus, O., y Ülrjch, P. (1998) *Institutional design in post-communist societies*. Cambridge University Press.

<https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-113-julioseptiembre-2001/democracia-y-deliberacion-una-reconstruccion-del-modelo-de-jon-elster-1>

Meijer, A., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). Gobierno abierto: conectando visión y voz. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 78 (1), 10-29.

<https://doi.org/10.1177/0020852311429533>

Merino, M. (2021) *Prólogo*. En Aguilar, L. y Ruvalcaba, E. (Coords.) *Gobierno Abierto en México Estudios de Caso en Gobiernos Subnacionales Volumen 2*. (p. 11) Tirant lo Blanch.

<https://editorial.tirant.com/mex/ebook/gobierno-abierto-en-mexico-estudios-de-caso-en-gobiernos-subnacionales-volumen-2-luis-f-aguilar-villanueva-9788413971087>

Moro, J. y Chaidez, M. (2019). *El estado de los ejercicios locales de gobierno abierto a nivel local en México a finales de 2019*. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoysustentabilidad/wp-content/uploads/2024/05/1-Estado-de-los-ejercicios-locales-de-gobierno-abierto-a-nivel-local3.pdf>

<https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoysustentabilidad/wp-content/uploads/2024/05/1-Estado-de-los-ejercicios-locales-de-gobierno-abierto-a-nivel-local3.pdf>

Mulgan, G. (2009) *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/the-art-of-public-strategy-9780199289646?cc=mx&lang=en&>

<https://global.oup.com/academic/product/the-art-of-public-strategy-9780199289646?cc=mx&lang=en&>

Murray, R., Caulier-Grice, J. y Mulgan, G. (marzo de 2010) *The open book of social innovation* / Robin Murray, Julie Caulier-Grice, Geoff Mulgan. The Young Foundation. Nesta.

[https://web.archive.org/web/20210424132330id\\_/https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovationg.pdf](https://web.archive.org/web/20210424132330id_/https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovationg.pdf)

Nava, M. (2020). *La apertura institucional, herramienta que ayuda a la construcción de una paz positiva: María del Carmen Nava*. Boletín: DCS/257/20. <https://infocdmx.org.mx/index.php/2-boletines/6937-dcs-257-20.html>

Nava, M. (2020) Cinco elementos del Estado Abierto. En Un Libro Temático, Reflexiones desde los Organismos Garantes de Transparencia. <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/snt.pdf> Equipo de Estado Abierto del INFO CDMX

Noveck, B. (2011). Defining Open Government. *Cairns Blog*. <http://cairns.typepad.com/blog/2011/04>

Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto en México. (19 de octubre de 2022) [Comunicado] <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoyptransparencia/wp-content/uploads/2024/03/Ejercito-espia-carta-del-NOSC-20221010.pdf>

Obama, B. (2009) Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies. En *Transparency and Open Government*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

Obama, B. (2010) *Participación de los Estados Unidos Americanos*. En Debate General. Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. 65° Período de Sesiones. <https://www.un.org/spanish/ga/65/index.shtml>

Ojeda, J. (2011) "Racionalidad deliberativa y pasión política en Habermas y Walzer" EPISTEME versión impresa ISSN 0798-4324. Vol.31 No.2 Disponible: [https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0798-43242011000200004](https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-43242011000200004)

Olivares, N. (2015) "Una justificación sustantiva mixta". 151-176. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/70579/CONICET\\_Digital\\_Nro.063acec3-4f7f-409c-a86a-5a8e7577cff5\\_A.pdf?sequence=2#:~:text=A%20su%20vez%2C%20Nino%20sostiene,de%20p%20robabi-%20lidad%20a%20decisiones](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/70579/CONICET_Digital_Nro.063acec3-4f7f-409c-a86a-5a8e7577cff5_A.pdf?sequence=2#:~:text=A%20su%20vez%2C%20Nino%20sostiene,de%20p%20robabi-%20lidad%20a%20decisiones)

Organización de Estados Americanos y ParlAméricas. (s/f) *¿Qué es parlamento abierto?* <http://parlamericas.org/uploads/documents/Pamphlet-ES.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (7 de marzo de 2024) *Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto*. <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>

Osorio, G., Saavedra, R., Martínez, G. (2019) El impacto institucional en el emprendimiento de México. *Revista de Estudios Empresariales*. Segunda época. (1), 98-115. <https://dx.doi.org/10.17561/ree.v2019n1.6>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 25. 16 de diciembre de 1966. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 11. 16 de diciembre de 1966. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Ramírez-Alujas, A. (2011) Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *GIGAPP Estudios/Working. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Vol. IX. (15), 99-125. [https://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/WP-2011-09.pdf](https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2011-09.pdf)

Ruvalcaba-Gómez, E. (2018) *La adopción del Gobierno Abierto como política pública en los gobiernos locales*. [Tesis doctoral] Bliiblios e-Archivo. Universidad Autónoma de Madrid. [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/685744/ruvalcaba\\_gomez\\_edgar\\_alejandro.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/685744/ruvalcaba_gomez_edgar_alejandro.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

Ruvalcaba-Gómez, E. (2020). Datos abiertos. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. (18), 327-334. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5280>

Sancho, C. (2003). Un Modelo Diferente de Democracia: La democracia deliberativa. *Nueva Época* (122). 204-205. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/17527repne122203.pdf>

Secretaría de la Función Pública. (2018) *Guía de Gobierno Abierto 2018*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/320909/Guia\\_a\\_Gobierno\\_Abierto\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/320909/Guia_a_Gobierno_Abierto_2018.pdf)

Schedler, A. (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* En Instituto Federal de Acceso a la Información. Cuadernos de Transparencia. <https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>

Sistema Nacional de Transparencia, INAI, UNAM. (s/f) *Observatorio de Justicia Abierta 2019*. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoymtransparencia/wp-content/uploads/2023/06/Observatorio-de-Justicia-Abierta-version-electronica-1.pdf>

The Economist Intelligence Unit Limited. (2023) *Democracy Index 2023. Age of conflict*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

USAID, INAI, CIMTRA y PNUD. (2022) *Curso Virtual de Gobierno Abierto Municipal. Módulo 3. Gobierno Abierto en el ámbito municipal en México*. <https://anticorruptcionmx.org/gobiernoabiertoymtransparencia/curso/modulo-3-2-gobierno-abierto-municipal-2-1-cual-es-la-participacion-de-los-ayuntamientos-en-el-gobierno-abierto-parte-5>

USAID, INAI, CIMTRA y PNUD. (2022) *Manual para adoptar ejercicio de gobierno abierto en el ámbito municipal*. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoymtransparencia/wp-content/uploads/2023/07/Manual-para-Adoptar-GA.pdf>

Vázquez, M. (2019). *Apertura Gubernamental*. En *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (pág. 66). México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <https://inai.janium.net/janium/Documentos/3401.pdf>

Vázquez, M. (2019). Privacidad. En Dirección de Protección de Datos Personales. Conceptos fundamentales (pág. 672). México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

[https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/DICCIONARIO\\_PDP\\_digital.pdf](https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/DICCIONARIO_PDP_digital.pdf)

Velasco, E. (2022). De la Información a la Cocreación: Gestión Pública Abierta y Deliberativa en la Teoría y en la Práctica, México, INAI, p, 28.

<https://searchworks.stanford.edu/view/in00000074279>

World Justice Project, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. (2023) *Métrica de Justicia Abierta. Reporte de Resultados.*

<https://justiciaabierta.mx/resultados>

World Justice Project. (2022-2023) Índice de Estado de Derecho en México 2022-2023. (pág. 18). Washington DC: World Justice Project.

[https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2023/06/IEDMX-2022-2023\\_Digital.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2023/06/IEDMX-2022-2023_Digital.pdf)

World Justice Project. (2023) *Rule of Law Index. Countries:* <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Mexico>