

La participación ciudadana en el contexto del gobierno abierto

ALEJANDRO RAMOS CHÁVEZ
Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, han existido tendencias por parte de muchos países que han tenido por objetivo generar procesos más transparentes, plurales y participativos en las formas de llevar a cabo los procesos gubernamentales. En este sentido, iniciativas como la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto (AGA) o la Alianza para el Gobierno Abierto México, apuntan a alcanzar mejores procesos de rendición de cuentas y generar canales más plurales de información y comunicación, así como de participación de los ciudadanos y los gobiernos.

La calidad de la información que el gobierno pone a disposición de la ciudadanía resulta un punto fundamental en este análisis, ya sea que esta información esté fundamentada en la transparencia de las acciones gubernamentales, o bien en mecanismos que permitan la interacción permanente entre la sociedad y su gobierno. En este punto, el correcto desarrollo de procesos y de generación de marcadores y metadatos para obtener la información de forma sencilla y oportuna es vital para el correcto desempeño del gobierno abierto.

DE LAS FORMAS TRADICIONALES DE GOBIERNO AL GOBIERNO ABIERTO

Existen muchas formas en las que los gobiernos atienden los asuntos públicos y se relacionan con sus ciudadanos; en este sentido, dependiendo del grado de apertura que adopte el gobierno, pero también de la acción colectiva llevada a cabo por la ciudadanía, se abren o cierran las posibilidades de incidencia más o menos activa por parte de los ciudadanos en la forma en la que son tratados los asuntos públicos y son puestas en marcha las políticas. Algunas de estas formas son, en diferentes grados, las adoptadas por la mayoría de los gobiernos en la actualidad para llevar a cabo las acciones gubernamentales. De igual manera, sus características pueden ser encontradas en las formas de gobierno del caso específico de México.

De forma puntual, nos referimos a la gobernabilidad (Alcántara-Sáez, 1995; Altman, 2001; Camou, 1995; Pérez Linan, 2003) y a la gobernanza (Aguilar-Villanueva, 2007; Brugue, Goma y Subirats, 2005; Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 2000; Kenis y Schneider, 1991; Mayntz, 2000, 2002) que, dependiendo de las acciones y los matices adoptados por los gobiernos, pueden dar como resultado otra diversidad de formas en las que se insertaría, por ejemplo, el de la señalada por muchos autores como gobernabilidad democrática (Altman, 2001; Camou, 1995; Gentes, 2009; Prats, 2001). Cabe señalar que la forma que adopte el gobierno puede visualizarse de forma piramidal de acuerdo al grado de apertura en el involucramiento de los ciudadanos en el quehacer gubernamental.

En este sentido, la gobernabilidad desde una perspectiva conceptual ha sido definida como una forma de gobierno en la que tanto los procesos como el ejercicio de gobierno están direccionados a alcanzar tres objetivos:

- 1) Generar elementos para disminuir las incertidumbres de los mercados.
- 2) Reducir los riesgos en las formas en las que son tomadas en consideración las decisiones gubernamentales.

- 3) Alcanzar formas de gobierno que permitan obtener aceptabilidad y estabilidad por parte de la población con relación a la gestión pública, lo que podría facilitar la permanencia del partido político en el gobierno al finalizar el periodo gubernamental (Torres y Ramos, 2008).

Uno de los primeros usos que se le dio al concepto de gobernabilidad apuntaba a la necesidad de alcanzar un equilibrio entre la carga de exigencias sociales y las acciones gubernamentales para cumplirlas; es decir, a la capacidad del gobierno para atender las problemáticas de la sociedad al incluirlas, en una primera instancia, en las agendas gubernamentales. De igual forma, el término surgió en el periodo de crisis en los que se vieron inmersos muchos países en la década de los setenta del siglo pasado. Sin embargo, a últimos tiempos, la gobernabilidad ha sido más utilizada por su contraparte negativa, es decir, la ingobernabilidad, para dar cuenta de la sobre carga financiera, política y de demandas sociales que el gobierno no puede atender de forma eficiente (Aguilar-Villanueva, 2007; Bartolomé, 2006; Camou, 1995).

Al realizar un ejercicio de esquematización de estas formas de gobierno, se podría ver en el caso de la política tradicional bajo la forma de gobernabilidad, un proceso en donde existe una agenda política; después se llevaría a cabo la decisión de las formas y los elementos que abordará la política, para posteriormente hacer una formulación, su implementación y evaluación. Hablando en términos de la teoría de sistemas, en este tipo de gestión de políticas existiría una caja negra en donde entran demandas y se llevan a cabo los procesos para elaborar políticas donde sólo tienen competencia los agentes gubernamentales; finalmente, habría una salida de políticas y, en el mejor de los casos, de solución de problemáticas sociales (véase *Figura 1*).

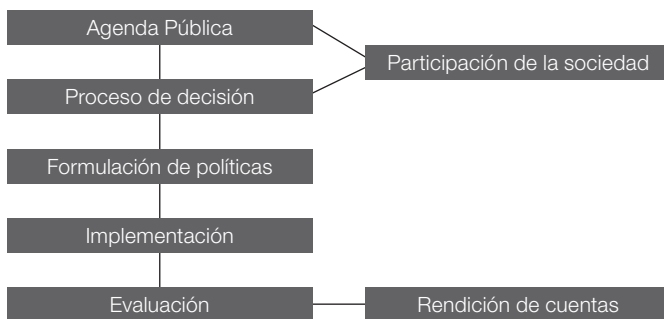
Figura 1. Esquematzación del modelo de gobernabilidad.



Fuente: Elaboración propia.

Para el caso de la política en su forma de gobernabilidad democrática, se habla de políticas públicas, pues existe una participación de la sociedad en el establecimiento de la “agenda pública” y en los procesos de decisión de la urgencia o prioridad en el establecimiento de políticas para atender los asuntos públicos. Además, se incorpora en la fase de evaluación un proceso de rendición de cuentas del gobierno a la sociedad (véase *Figura 2*).

Figura 2. Esquematzación del modelo de gobernabilidad democrática.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el esquema de política bajo el modelo de gobernanza, existiría un proceso en el que los actores coordinados, llámense éstos agentes gubernamentales, ciudadanía, iniciativa privada, organizaciones sociales, organizaciones internacionales e instituciones de educación superior, sólo por mencionar algunos, se encuentran relacionados permanentemente por los procesos de agenda pública, la formulación de políticas, la toma de decisiones, y la implementación y evaluación de las políticas, por lo que existiría una transparencia amplia en cada una de los procesos de la gestión de las políticas (véase *Figura 3*).

Figura 3. Esquematización del modelo de gobernanza.



Fuente: elaboración propia.

Una vez tomadas en consideración estas perspectivas teóricas, en el siguiente capítulo se abordarán el análisis del gobierno abierto, así como el de los pilares conceptuales que lo sustentan, para finalmente realizar un análisis de los resultados que México ha tenido en cuanto a la adopción de los lineamientos del propio gobierno abierto.

PILARES CONCEPTUALES DEL GOBIERNO ABIERTO

Una de las primeras necesidades de los gobiernos con la incorporación del gobierno abierto fue alejarse de las problemáticas en las

que se encontraba la llamada gobernabilidad, o ingobernabilidad, antes señaladas. En este sentido, su utilización se popularizó tanto en el análisis político como en el discurso gubernamental a partir del año 2009 por iniciativa del gobierno del presidente de Estados Unidos de América, Barack Obama. Sin embargo, existen registros que dan cuenta de que su utilización ya tiene mucho tiempo, pues inclusive Parks, en el año de 1957, lo utilizaba para hacer referencia a una necesidad de gobierno encaminada a la incorporación de un derecho que proporcionara a los individuos mayores niveles de conocimiento del funcionamiento y el quehacer gubernamental.

Sin embargo, a partir de la iniciativa de Obama, se extendieron la idea y los principios del gobierno abierto mediante el establecimiento de directrices gubernamentales que varios países se comprometieron a adoptar en la iniciativa llamada “Alianza para el Gobierno Abierto” (AGA). En la actualidad, suman 65 países que comparten la visión del gobierno abierto.

Es oportuno señalar que a la iniciativa original de Estados Unidos de América se sumaron ocho gobiernos en el año 2011, entre los que se encontraba México. Cada uno de los gobiernos incorporados a la AGA elaboró un plan de acción específico para su nación tomando en consideración las problemáticas y los retos particulares de las naciones. Sin embargo, todos los planes de acción se circunscribieron en las líneas o retos generales enmarcados en la idea del gobierno abierto.

Estas líneas generales han sido relacionadas por algunos autores (Blomgren y Foxworthy, 2014) con conceptos como transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en términos de una gestión gubernamental más horizontal, pues se piensa que sólo con una participación amplia de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas, y no sólo en la elección de representantes, se podría hablar de una verdadera democracia. Estos elementos constituyeron la base de la propuesta del gobierno abierto, los cuales se establecieron en cuatro dimensiones:

- 1) Transparencia
- 2) Participación ciudadana

- 3) Rendición de cuentas
- 4) Innovación y tecnología

La transparencia y la rendición de cuentas toman mayor protagonismo en las discusiones de la profundización democrática de los países, donde destaca el elemento de la información, que resulta esencial en el desarrollo ciudadano, pues ahora se percibe como un derecho no sólo el conocer las decisiones públicas tanto de gobernantes como de funcionarios públicos, sino también el saber por qué tomaron una decisión con relación a otras posibilidades. Cabe destacar que para que la información realmente nos lleve a la transparencia, ésta debe ser suficiente, oportuna, verídica, y ser de fácil acceso para los ciudadanos.

El segundo pilar es la participación ciudadana, en su entendimiento en términos de la gobernanza, es decir, como una coordinación de diversos actores que tienen interés y pueden participar en la elaboración de políticas. Este pilar se aleja de la forma clásica de tomar decisiones públicas verticales o unilaterales de los gobiernos fuertemente jerárquicos.

Finalmente, se encuentra el pilar relacionado con el uso de tecnologías en los procesos de rendición de cuentas y transparencia, así como en su uso para abrir canales y formas novedosas para acercar a la ciudadanía a su gobierno con el objetivo de alcanzar mayores niveles de involucramiento y participación en la forma de gobernar. Tomando en cuenta estos elementos, en el siguiente apartado de este documento se analizan los resultados que ha alcanzado México a partir de su involucramiento con las ideas del gobierno abierto y su incorporación a la AGA.

RESULTADOS DE MÉXICO EN EL GOBIERNO ABIERTO

Para abordar los resultados de México en el gobierno abierto, es necesario señalar que se han tenido tres planes de acción. El primero fue en los años 2011 y 2012, el segundo entre 2013 y 2015, y el actual los años 2016 a 2018. En estos años se ha buscado de forma

consistente alcanzar resultados en veintiséis temas específicos, los cuales se enmarcan en cinco ejes fundamentales para el desarrollo del país:

- 1) Gobierno centrado en la ciudadanía
- 2) Presupuesto abierto y participativo
- 3) Datos abiertos para el desarrollo
- 4) Empoderamiento y participación ciudadana
- 5) Gobernanza de los recursos naturales

Los resultados alcanzados por cada uno de los ejes pueden visualizarse en la *Tabla 1*.

Tabla 1. Resultados por eje de acción del gobierno abierto en México.

Eje de acción	Resultados
Gobierno centrado en la ciudadanía	1) Tu gobierno en un solo punto gob.mx 2) Regulación clara y transparente 3) Normas accesibles 4) Registro de detenidos 5) Base de datos de personas desaparecidas 6) Padrón único y abierto de beneficiarios
Presupuesto abierto y participativo	7) Compras abiertas 8) Compras inteligentes 9) Gasto abierto 10) Impuestos abiertos 11) Fondo emprendedor abierto y participativo 12) Infraestructura para todos 13) Sigue la obra pública
Datos abiertos para el desarrollo	14) Política nacional de datos abiertos- datos.gob.mx 15) Consejo para datos abiertos 16) Datos carreteros abiertos 17) Datos de educación superior 18) Datos para un México en paz
Empoderamiento y participación ciudadana	19) Democratización de las becas y apoyos gubernamentales para la educación 20) Retos públicos

Gobernanza de los recursos naturales	21) Fonden transparente – reconstrucción.mx 22) Petróleo en beneficio de todos 23) Minería para todos 24) Cuidado del medio ambiente basado en la evidencia 25) Protección participativa del medio ambiente 26) Adhesión de México a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas
--------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://gobabierto.mx.org/resultados/>.

Se realizó un ejercicio de revisión a fondo del discurso gubernamental de cada uno de los veintiséis resultados proporcionados por el gobierno al finalizar la segunda etapa del país en la AGA. Los datos arrojados fueron dados en el mes de noviembre del año 2015, por lo que de cierta forma resultan novedosos, y muestran que en diferente medida han sido tomados en consideración los fundamentos conceptuales antes mencionados.

Se revisó a qué se hace referencia en cada uno de los resultados con palabras clave, y se tomaron en consideración cuatro dimensiones: en primer lugar, la información/ rendición de cuentas/ y la transparencia; en segundo, la mejora o eficiencia de servicios públicos; en tercero, la participación ciudadana, y finalmente la tecnología/ las TIC/ e Internet.

En veinticinco de los resultados, se hace mención a la información, la rendición de cuentas o la transparencia, por lo que nos podemos dar cuenta de la importancia que le da el gobierno mexicano a estos temas. Sólo en el resultado 15, “Consejo para datos abiertos”, no se hace una mención directa al tema de la transparencia, la información o la rendición de cuentas.

Por otro lado, en dieciocho resultados se habla de la mejora o eficiencia de servicios públicos, por lo que también se puede apreciar que, para el caso específico de México, resulta necesario hacer más eficientes los servicios públicos que históricamente han sido criticados por la población. Por mencionar un ejemplo de lo anterior, está el resultado 10, “Impuestos abiertos”, en el que se intenta hacer más accesible, claro y fácil para cualquier tipo de contribuyente, el pago de impuestos, así como conocer de mejor forma los derechos y las obligaciones en esta misma materia.

Algo que sin lugar a dudas es sorprendente es que solamente en seis de los veintiséis resultados se habla de la participación ciudadana, por lo que se entiende que, por el momento, y a casi cinco años de la incorporación del país a la AGA, no resulta fundamental para el gobierno, de manera transversal, el tema de la participación ciudadana.

Finalmente, en veintitrés resultados se hace alusión a las TIC y a Internet; sin embargo, en todas estas menciones se hace alusión a sitios, plataformas o herramientas web para brindar los servicios y la información. Sin embargo, en ninguna se aborda el problema de una mayor amplitud y la necesidad de redoblar esfuerzos por conectar a más personas en el uso de las tecnologías. En este sentido, se considera fundamental tomar en consideración, en las iniciativas del gobierno abierto, la disparidad en el acceso a las tecnologías, conocida por algunos autores como *brecha digital*, pues sólo con un acceso más amplio e incluyente se podría hablar de la verdadera democratización de estos medios, así como de la democracia que se pueda obtener con el uso de estas tecnologías.

REFLEXIONES FINALES

Existen avances muy significativos tanto a nivel internacional como nacional en materia de gobierno abierto, en donde se da cuenta de que la idea de gobierno abierto nace como una alternativa a la forma de gobierno que había permeado la acción pública de muchas naciones hasta el año 2009, cuando se relacionaba con la adopción de prácticas de la iniciativa privada, el adelgazamiento del Estado y, en general, con las visiones gerenciales del New Public Management.

A la par de estos logros, se torna fundamental apostar a la inclusión de más procesos que permitan tanto una mayor participación ciudadana, como una utilización de las tecnologías más extendida que incluya sobre todo, a aquellos sectores de la población que han permanecido al margen de estos beneficios, pues sólo de esta forma se podría hacer realidad el discurso de Obama

al iniciar los trabajos de la AGA, relacionados con la necesidad de alcanzar un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que refuercen la democracia, aseguren la confianza pública y promuevan la eficacia y eficiencia gubernamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar-Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 39: 1–9.
- Alcántara-Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Altman, D. (2001). Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8 y 9: 1–26.
- Bartolomé, A. I. (2006). Consecuencias de la sobrecarga del Estado y la globalización en la concepción del Estado de bienestar. Hacia un régimen de prestaciones sociales condicionadas. *Revista de Sociología*, (81): 119–129.
- Blomgren, L. y S. Foxworthy. (2014). Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States. En E. Bohne, J. D. Graham, J. Raadschelders y P. Lehrke (eds.), *Public Administration and the Modern State*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Brugue, Q., R. Goma y J. Subirats. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (32): 5–18.
- Camou, A. (1995). *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

- Gentes, I. (2009). Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas. *América Latina Hoy*, 42 (0).
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (2000). *Aggregating governance indicators*. Nueva York: Policy Research Working Paper.
- Kenis, P. N., & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. En B. Marin & R. Mayntz (Eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Mayntz, R. (2002). National States and Global Governance. En *II Inter-American Congress of CLAD on State and Public Administration Reform Lisbon, Portugal* (pp. 1–8). Lisboa: CLAD.
- . (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y desarrollo*, (7), 1–10.
- Parks, W. (1957). Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution. *George Washington Law Review*, 26, 1.
- Pérez Linan, A. (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: Hacia un nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review*, 38(3): 149–164. Disponible en: <http://doi.org/10.1353/lar.2003.0040>
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano Marco Conceptual y Analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (10): 1–24.
- Torres, G. y A. Ramos. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L (203): 75–95.