

# De la periferia al centro. Análisis de un gobierno abierto como vía para la consolidación de la democracia en México

**Rafael Enrique Valenzuela Mendoza**

## **A manera de introducción**

Hacia el último cuarto del siglo xx, México experimentó importantes transformaciones en su régimen político que lograron efectos positivos sobre el sistema de partidos, lo cual favoreció condiciones que permitieron superar el «sistema de partido hegemónico» (Sartori, 1980), como se denominó por muchos años al caso mexicano. De esta forma aparece una pluralidad de fuerzas políticas que se fueron inscribiendo en el marco de un sistema electoral que finalmente logró abrirle paso a una mayor competitividad electoral, fruto de importantes cambios en las reglas de juego.

En México, la dinámica del cambio político y la alternancia en el poder, se han movido en una trayectoria que va desde las regiones al centro del país; se trata de una ruta de transición política que inicia desde los gobiernos de proximidad o locales, que se dirige hacia la cúspide de un sistema federal, hecho observable a partir de que «los primeros gobernadores distintos del PRI (Partido Revolucionario Institucional) hayan sido primero, presidentes municipales» (Lujambio, 2000), así como el hecho de que el primer presidente de la república distinto del PRI, fue primero gobernador de un estado. Otros autores denominan esta dinámica de cambio político «centrípeta» (Mizrahi, 2002), en referencia a que los primeros signos de transición política van desde la periferia hacia el centro. Como ha quedado expresado, la alternancia en el poder se presenta por vez primera en el ámbito local, cuando la oposición al PRI, específicamente el PAN (Partido Acción Nacional) gana las primeras dos capitales de estado en el país en 1967, siendo estas Hermosillo, Sonora y Mérida, Yucatán (Lujambio, 2000). Con reformas de este calado, la ciudadanía cifró sus esperan-

zas en la idea que con gobiernos más democráticos, se establecerían gobiernos de mejores resultados. No obstante, durante la primera década del siglo XXI, se ha podido observar que la alternancia ha dado como resultado una mayor calidad de la democracia procedimental, aunque ésta aún no se traduce en mejores gobiernos.

El objetivo general de este ensayo es analizar las condiciones que impiden que la calidad de la democracia se traduzca en gobiernos más eficientes, de mayor calidad y confiabilidad. A partir de una revisión de la literatura y un marco empírico para México, resulta pertinente interrogarse qué condiciones requiere México para transitar hacia la consolidación de su democracia en los próximos años. La literatura revisada indica que tales condiciones están fuertemente relacionadas con cuatro componentes que dan forma a un gobierno abierto: 1) rendición de cuentas, 2) transparencia, 3) participación y 4) colaboración. Como nota metodológica, se advierte que el análisis de la democracia se realiza a partir de dos dimensiones categóricas, una de acceso al poder y otra de ejercicio del poder. La premisa central de este documento establece que si ambas dimensiones no logran articularse por los cuatro componentes del gobierno abierto, entonces se ven afectadas las condiciones que hacen posible que una democracia de calidad se traduzca en gobiernos que a su vez mejoren las condiciones del régimen político. Se trata de un círculo virtuoso que se retroalimenta y que se forma de relaciones dinámicas entre actores que crean condiciones y situaciones complejas que inciden en la consolidación de la democracia en México.

### **1. La democracia como insumo y resultado en el sistema**

Sobre democracia existen diversos tratados que comprenden desde sus orígenes en Grecia, donde las decisiones eran tomadas sin intermediarios en el ágora ateniense (Bauman, 2006; Sartori, 2007), hasta aquellos que abordan la democracia representativa moderna como alternativa viable, ante la imposibilidad de instrumentación de procesos decisorios en forma directa, donde el principio de la representación política trae consigo la adopción de un pluralismo político que denota un cambio en la naturaleza de la democracia (Mouffe, 2003, p. 36; Dahl, 1992). Enseguida se estilán breves pinceladas que definen el

concepto democracia, y se intenta mostrar que el debate se ha trasladado de una legitimidad democrática basada en la elección, a una legitimidad basada en la acción de gobernar. Vista desde una perspectiva sistémica, la democracia puede ser analizada como resultado o como insumo del sistema político y formas de gobierno.

### 1.1 La democracia como resultado de la poliarquía

Cuando la democracia es concebida como resultado, entonces se define como producto de «un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos» (Bobbio, 2008). Esto deviene en el derecho inalienable de los ciudadanos de aceptar, o bien, rechazar a quienes habrán de gobernarle (Schumpeter, 1996). La democracia que se caracteriza por reglas y procedimientos, «son de hecho poliarquías» (Sartori, 2003, p. 22), razón por la que habría que destacar que una democracia resulta de instituciones. Dahl (1992, p. 267) funda el concepto de poliarquía con base en siete instituciones: 1) funcionarios electos, 2) elecciones libres, 3) sufragio inclusivo, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) variedad de fuentes de información y 7) autonomía asociativa.

La poliarquía es un conjunto de instituciones necesarias para el funcionamiento del proceso democrático a gran escala, y es también un régimen político que se distingue por dos rasgos concretos: una ciudadanía extendida en una alta proporción y un conjunto de derechos ciudadanos que pueden oponerse a los altos funcionarios del gobierno, e incluso hacerlos abandonar el cargo mediante el voto. Se trata de un concepto que refiere a un orden político, el cual se singulariza por siete instituciones, las mínimas necesarias para considerar a un país como democrático. Morlino (2005) explica que un régimen que se conciba democrático, al menos debe contar con mecanismos que hagan prevalecer cuatro condiciones empíricas que dibujan el umbral mínimo: 1) sufragio universal, 2) elecciones libres, periódicas y competidas, 3) existencia de más de un partido, y 4) fuentes de información diferentes y alternas.

Una democracia que resulta de un conjunto de reglas y procedimientos, da origen a un gobierno legítimo a través de una represen-

tación otorgada en el marco de una elección que decidió, mediante mecanismos ciertos de agregación de preferencias y avalados por autoridades competentes, hacer prevalecer la decisión de la mayoría de los votantes. Por décadas, los países centraron sus esfuerzos en generar los insumos necesarios para obtener una democracia legítima, situada en una dimensión procedimental. Así, la ciudadanía cimbró sus esperanzas en gobiernos electos en forma democrática, considerando que bastaba alcanzar una legitimidad procedimental para resolver los problemas sociales y erradicar la corrupción, es decir, bastaba una legitimidad derivada del acceso al cargo público. El argumento era impecable: gobiernos electos en forma democrática conducirían a gobiernos más responsables y capaces de resolver las demandas, las cuales bajo un régimen autoritario no eran atendidas y quedaban marginadas o sujetas a la discrecionalidad del gobernante en turno.

Sin embargo, la realidad mostró que los problemas resultaron ser más complejos de lo establecido bajo esa premisa, lo que condujo a especialistas a tomar en cuenta consideraciones que posibilitaran evaluar a los gobiernos, no sólo en función de su legitimidad democrática del acceso al poder, sino también en virtud de la eficacia de su acción y los resultados obtenidos. La complejidad de los problemas a los que se hace mención, se explican a partir de una realidad cambiante, la cual fue modificando escenarios y limitando las capacidades institucionales de los actores electos democráticamente. Así, durante la primera década del siglo XXI, se ha venido externando un consenso en torno al problema de la legitimidad, el cual se ha desplazado del sujeto o institución (gobierno), al proceso o acción de gobernar, es decir, el nodo central de la problemática en la actualidad está ubicado en «el gobernar más que en el gobierno» (Aguilar, 2007; Aguilar, 2009).

## **1.2 La democracia como insumo de un gobierno abierto**

Bajo esta mirada, se estima que la lógica de análisis de la democracia como insumo en el marco de un enfoque sistémico, cobra mayor relevancia, sin que ello signifique de ninguna manera que los estudios sobre la democracia como resultado de la poliarquía pierdan relevan-

cia, sino que las condiciones actuales exigen pasar al estudio de la acción de los gobiernos electos en democracia. No obstante, no debe dejarse de lado que la democracia per se sigue siendo condición necesaria de la existencia de un régimen democrático. Tan sencillo como que, sin elecciones libres, sin votos y sin ciudadanos, no existe la democracia y, en consecuencia, no existe la condición primaria que permita abrir paso al análisis de la eficacia, la capacidad y la calidad de cualquier gobierno democrático. Sin democracia, no hay gobierno democrático. Lo anterior es posible representarlo como un círculo virtuoso, que inicia y se cierra en el mismo punto: la democracia.

Diversos estudios históricos acerca de la evolución de las instituciones y estructuras gubernamentales muestran evidencia de que los gobiernos tienen un menor margen de maniobrar, considerando que factores como el efecto multiplicador del cambio tecnológico en la llamada *era del conocimiento*, y la aparición de fenómenos como la globalización y mercados débilmente regulados, han contribuido a que los gobiernos dejen de ser actores únicos y a despertar una sociedad que se observa cada vez más activa en la búsqueda de soluciones a demandas sociales. De esta forma, es posible establecer que las capacidades institucionales, sus rutinas, estructuras y formas de gestión, no logran adaptarse a la misma velocidad con la que cambia la realidad, y en consecuencia, se reflejan importantes limitaciones de los actores políticos en el ejercicio del poder, un poder infraestructural<sup>1</sup> que aparece disminuido para resolver las demandas sociales que recibe el gobierno (Surel, 2006; Mann, 2007). Esto obedece a que la democracia es un sistema político abierto, que debe reconocer la influencia de otros sistemas como el social y el económico. De tales influencias del entorno con otros sistemas, fluyen perturbaciones<sup>2</sup> que hacen que el sistema democrático trate de adaptarse a las circunstancias en las que se encuentra, intentando así, incrementar sus capacidades directivas y transitar hacia nuevos puntos de equilibrio (Easton, 2001).

---

1 Mann (2007) define el poder infraestructural como «la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país».

2 Se denomina perturbación en el sistema político a todo fenómeno de cambio o crisis que impulsa a las instituciones a encontrar nuevos equilibrios en la relación entre actores y fuerzas intervinientes.

Los flujos de un sistema político abierto permiten múltiples puntos de equilibrio, que se manifiestan en dos dimensiones de análisis de la democracia: 1) como insumo del sistema, es decir, como una relación donde la democracia es variable independiente<sup>3</sup> de las formas de gobierno y, 2) como resultado de una ecuación que está en función de la suma de múltiples instituciones (poliarquía), lo que implica que la democracia es una variable dependiente.<sup>4</sup>

En lo sucesivo se aborda el análisis de la democracia desde la óptica de una variable independiente, lo que permite introducir cuatro componentes centrales a la ecuación: rendición de cuentas, transparencia, participación cívica y colaboración. Cada uno cumple una función en el círculo virtuoso del análisis de la democracia: vincular las dos dimensiones de la democracia, a saber, por un lado los procedimientos de acceso al poder y, por otro, los instrumentos para el ejercicio del poder.

## 2. Democracia y rendición de cuentas

El primer componente que une ambas dimensiones de la democracia es la rendición de cuentas. O'Donnell (2003) establece que «para que la democracia funcione adecuadamente, los gobernantes deben someterse a tres tipos de *accountability*.» Este último concepto anglosajón, al igual que otros conceptos políticos extraídos del idioma inglés, no tiene un equivalente exacto al ser traducido al castellano. En ocasiones se le traduce como control, fiscalización, o como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas, la cual se define como «la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, *answerability*. Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violentado

---

3 Se representa de la siguiente forma:  $f(x) = y$ , donde  $x =$  gobierno abierto;  $y =$  democracia. Un gobierno abierto está en función de la democracia. Sólo en una democracia es posible concebir los cuatro componentes de un gobierno abierto: 1) rendición de cuentas, 2) transparencia, 3) participación y 4) colaboración.

4 Se representa de la siguiente forma:  $f(x) = y$ , donde  $x =$  democracia;  $y =$  poliarquía. La democracia está en función de las instituciones de la poliarquía: 1) funcionarios electos, 2) elecciones libres, 3) sufragio inclusivo, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) variedad de fuentes de información y 7) autonomía asociativa.

sus deberes públicos, *enforcement*». (Schedler, 2008). Esta definición destaca los tres supuestos fundamentales que sustentan la rendición de cuentas: información, justificación y sanción. El primero, involucra el derecho del ciudadano a recibir información, y la correlativa obligación de la autoridad de divulgar todos los datos necesarios. El segundo supuesto concierne al derecho a recibir una explicación de una decisión tomada por la autoridad, y su correlativa obligación de la autoridad de justificar y argumentar la decisión tomada en el ejercicio del poder público.

Normalmente cuando se exige información a las autoridades, y llega a otorgarse, sucede que es de manera poco precisa. Al igual sucede cuando el ciudadano solicita la argumentación de cierta decisión, la explicación resulta no ser del todo confiable, por lo regular. Todo ello implica poner en marcha una estructura de incentivos que favorezca el respeto pleno de los derechos del ciudadano y el cumplimiento cabal de las obligaciones de la autoridad. Ciertamente se trata de una relación gobierno-ciudadanía que exige la generación de datos y una formulación argumentativa, que se provea mediante la instrumentación de un esquema de incentivos selectivos<sup>5</sup> (Olson, 2002). Así, se configura la sanción como el tercer supuesto de la rendición de cuentas.

Siguiendo a O'Donnell (2003) es posible establecer la existencia de dos tipos de *accountability* (o rendición de cuentas), una de corte vertical y otra horizontal. La primera, denominada rendición de cuentas vertical (RCV), porque hace referencia a los controles que ejerce el ciudadano mediante derechos constitucionales que deben prevalecer por encima de los poderes constituidos. Es decir, se trata de controles externos sobre el Estado. En la RCV se ubican la rendición de cuentas electoral y la societal. La electoral resulta de la institucionalización de elecciones libres, donde el ciudadano con su voto, premia o castiga al partido gobernante en el ejercicio del poder; la societal es un mecanismo de control, no electoral, basado en accio-

5 Olson (2002) establece que los incentivos selectivos se aplican a los individuos que según contribuyan, o no, a procurar el bien colectivo. Los incentivos selectivos pueden ser positivos o negativos. Una penalización, censura, castigo o sanción es un incentivo negativo, dado que se trata de mecanismos que implican una pérdida para el actor público o privado. Por otro lado, un incentivo selectivo positivo puede ser un beneficio, un privilegio o un ingreso en cualquier sentido que se entienda.

nes de un amplio espectro de asociaciones, y movimientos sociales y ciudadanos, que buscan se sancione a servidores públicos que consideran han cometido alguna ilegalidad (Peruzzoti & Smulovitz, 2002; O'Donnell, 2003).

Por otra parte, la rendición de cuentas horizontal (RCH) establece un conjunto de mecanismos de control, inter e intra estatales, y son de tipo horizontal porque aluden al principio de división de poderes y fórmulas generadoras de coordinación legal, estratégica y de gestión, con la finalidad de hacer válida y posible la RCH entre poderes y órdenes de gobierno.

El término rendición de cuentas apunta a muy variadas relaciones entre gobierno y ciudadanía, distintas en grado e intensidad, que van desde el conflicto hasta la colaboración. No deben concebirse como relaciones unidireccionales donde el ciudadano ejerce su derecho, y la autoridad acata su obligación sin la menor fricción o diferendo con el primero. Por ello, la rendición de cuentas persigue la puesta en marcha de mecanismos eficientes de sanción y control, bajo el supuesto de que son relaciones dinámicas, que se retroalimentan a partir de los actores, pudiendo establecerse reglas para una correcta adaptación a las condiciones cambiantes, con el fin de favorecer la eficacia de tales mecanismos empleados.<sup>6</sup>

Con base en las investigaciones realizadas por O'Donnell, se conoce que las poliarquías latinoamericanas exhiben un importante déficit de rendición de cuentas horizontal, que se vincula directamente al ejercicio del poder público. Incluso el laureado investigador llega a cuestionar la naturaleza representativa de tales regímenes, a los cuales denominó «democracias delegativas». Éstas últimas destacan porque el triunfador de la elección presidencial tiene el legítimo derecho de gobernar, pero lo hace discrecionalmente debido a los nulos controles entre poderes públicos, limitado sólo por débiles relaciones de control del poder existentes en ese momento, así como por un periodo limitado de sus funciones que se circunscribe a lo dispuesto en términos de la Constitución Política, lo que implica que sólo existe rendición de cuentas electoral por la vía del voto, con nula presencia societal y división de poderes (O'Donnell, 2009).

---

6 Una incorrecta adaptación sería para no favorecer la eficacia de los mecanismos aludidos.



En este tipo de democracia, la delegación de la representación se da en el momento del voto, pero posteriormente no operan mecanismos eficaces para hacer valer la responsabilidad de los servidores públicos electos, quienes ejercen la función pública, mediante un respeto parcial de las leyes vigentes, en un contexto jurídico donde la anomia se manifiesta y permite el predominio de la regla de la mayoría (Morlino, 2005). En una democracia delegativa, el acceso al poder público está fuera de todo cuestionamiento, la potestad del cargo se ejerce en forma legítima, pero se mantiene débil el componente liberal y republicano del que gozan las democracias representativas.<sup>7</sup> En suma, la evidencia teórica y empírica del problema de la legitimidad democrática, indica la existencia de un importante déficit del ejercicio del poder, esto es, bajo rendimiento en la acción de gobernar.

### 3. Las instituciones democráticas de un gobierno abierto

Los otros componentes que fortalecen la vinculación entre las dos dimensiones de la democracia, son tres: transparencia, participación y colaboración. Cada uno es un pilar de un gobierno abierto, concepto que empieza a consolidarse en la agenda internacional de los países, se identifica en sus primeras definiciones como lo opuesto a la secrecía y el manejo discrecional de la función pública. Se puede señalar con certeza que gobierno abierto es un concepto que está en evolución y reconstrucción.

A partir de una revisión al estado del arte, se identifican diversas tendencias en torno al gobierno abierto, rescatando tres como las más importantes. La primera, corresponde a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo que asocia fuertemente el gobierno abierto al desarrollo de la transparencia y el acceso a la información pública (Caddy, 2003; Roberts, 2009), su énfasis está en el gobierno abierto transparente; la segunda, la Organización de Estados Americanos (OEA) lo concibe como una iniciativa para incidir a favor del combate a la corrupción, y la tercera, la Co-

---

<sup>7</sup> El componente liberal al que hago referencia se constituye por la división de poderes y el respeto a los derechos de libertad e igualdad, así como a los principios jurídicos que se contienen en el precepto constitucional. El componente republicano se refiere a las acciones de monitoreo y presión que ejercen organismos de la sociedad civil sobre la autoridad electa.

misión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece que algunos países lo conciben como la siguiente generación de reformas al gobierno digital y electrónico, poniendo énfasis en un gobierno abierto participativo y colaborativo (Concha & Naser, 2012).

Por tratarse de un concepto en evolución, no sorprende la existencia de múltiples acercamientos, pero es fundamental destacar que gobierno abierto es un medio y no el fin mismo (US Government, 2011). El concepto aparece varias décadas atrás, pero aún sigue en constante cambio, de tal forma que la idea de gobierno abierto no es tan reciente, y algunos expresan que es tan antigua como la propia democracia, y que además subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos (Calderón & Lorenzo, 2010).

Un gobierno abierto busca preservar y hacer efectivos los derechos de los ciudadanos frente a la información que sobre ellos disponen las organizaciones públicas. (Ramírez Alujas, 2011). Busca implementar cambios en distintas dimensiones, que van desde un cambio cultural que impulse una nueva ética en el servicio público, donde el cliente se transforme en ciudadano activo y el servidor público trascienda como un colaborador que agrega valor público a la función pública, hasta un cambio en los procesos de la administración pública, para alejarse de la tradición de una jerarquía burocrática que todo lo puede, y no todo resuelve. Instrumentar una burocracia más horizontal que jerárquica, precisa de un cambio en la organización pública y replantear estrategias y objetivos encaminados a lograr resultados de valor para el ciudadano. Lo anterior parte de una visión relacional que supera el conflicto, y facilita condiciones de colaboración, donde el ciudadano pueda también aportar su experiencia a la función pública, aún cuando no se trate de un experto consultor en la materia (Llinares, 2010). Cada uno de estos cambios pretende diseminar un cambio en la actitud del servidor público, producir nuevas formas de colaboración, tales como la asociación, la coordinación y las alianzas, entre otras.

Un gobierno abierto se inclina por «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 faci-

lita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente» (Calderón & Lorenzo, 2010). Una apertura del gobierno se identifica con el grado en que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información pública y a las arenas donde se toma la decisión (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Implica que empresas, organizaciones de la sociedad civil (osc) y ciudadanos, puedan conocer cosas a través de información relevante y comprensible; hacer cosas con base en servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno, y crear cosas con la idea de participar en el proceso de toma de decisiones (Ramírez Alujas, 2011). Esta definición establece los tres verbos esenciales que caracterizan la apertura gubernamental: conocer cosas (transparencia), hacer cosas (participación); y crear cosas (colaboración).

De esta forma se configuran los tres pilares fundamentales que dan forma al gobierno abierto, componentes que representan instituciones de alto contenido democrático. Sin embargo, tal como están concebidos en el entramado institucional mexicano, conviene explorar la existencia de amplias limitaciones que evitan que el modelo cuente con la viabilidad para hacer de un gobierno abierto una vía para la consolidación de la democracia en México.

### **3.1 Gobierno abierto transparente**

De los tres componentes señalados, la transparencia es el componente con mayor grado de institucionalización en México. El artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que toda información es pública, con excepción de la clasificada como reservada y la alusiva a datos personales. Mientras que la transparencia se concibe, en una perspectiva jurídica, como una obligación del gobierno a informar, el derecho que tutela la carta magna es el acceso a la información pública. La transparencia «es un recurso estratégico fundamental para la democracia», se trata de un valor en la organización pública que le da un sentido de inclusión y responsabilidad (López Ayllon, Arellano, Cejudo, & Ríos, 2011). Del precepto constitucional se infieren dos características: 1) que el prin-

cipio de máxima publicidad al que alude la fracción I del artículo 6, equivale a máxima transparencia y, 2) que establece el acceso gratuito de la información, fracción III del artículo 6, no implica la inexistencia de costos, sino que el gobierno debe absorberlos.

En relación a la máxima transparencia, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIP), artículo 7, establece un catálogo de información mínima obligatoria que el gobierno debe poner a disposición de quien desee conocer algunos puntos relevantes como la estructura orgánica, presupuesto, remuneración, marco normativo, entre otros. Destaca el mismo artículo de la LTAIP que es obligatoria la publicación de «cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público». De cumplirse esto último, estaríamos frente a mejores condiciones para abrir las ventanas del gobierno a la sociedad. Investigaciones en materia de transparencia revelan que todavía existen diferencias sustantivas entre la federación y las entidades federativas en esta materia, ya que «parecen responder, apenas, a cubrir la formalidad de contar con información pública de oficio» (López Ayllon, Arellano, Cejudo, & Ríos, 2011).

Por otra parte, es obligación del actor gubernamental absorber los costos de acceso a la información, lo que implica salvaguardar ese derecho fundamental a un menor costo. Para ello se requiere del uso de las tecnologías de la información como medio inequívoco para eficientar el acceso a la información. Un gobierno electrónico resulta fundamental en una etapa inicial, para después fijar las bases de la colaboración entre ciudadanos y sociedad civil, toda vez que la vocación de este concepto no parte del compromiso de repensar la administración, ni busca generar cambios radicales en sus modelos de gestión y cultura organizativa, sólo tecnifica los procesos, y en el mejor de los casos se digitaliza la burocracia. Gobierno abierto se basa en la tecnología para eficientar la garantía de acceso a la información, y desarrollar nuevos procesos que incidan en la transformación de la administración pública y promover nuevas formas de asociación como alternativa a la relación de conflicto que tradicionalmente define la relación gobierno y ciudadanía.

El gobierno abierto va más allá de la transparencia, tal como está concebida. No sólo se trata de que el ciudadano observe lo que hace el gobierno (actor pasivo), sino avanzar en otras características que provean las condiciones necesarias para favorecer una participación colaborativa del ciudadano y el actor gubernamental. Avanzar hacia un gobierno abierto, estará supeditado a la implementación de una reforma de segunda o tercera generación de transparencia, que reconozca la imprescindible noción de calidad de la información, la cual se define como un conjunto de atributos que fortalecen el derecho de acceso a la información pública, tales como disponibilidad, utilidad, asequibilidad e interoperabilidad de toda la información pública. Cada uno significa un atributo que atiende un grado específico de la calidad de la información. el gobierno mexicano publicó un acuerdo secretarial,<sup>8</sup> a través del cual el titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP) instruye la creación de un esquema de interoperabilidad, mediante el cual se mandata a las dependencias federales a publicar información en formatos similares y abiertos, a través de una plataforma común (SEGOB, 2011). Aun cuando a la fecha se tienen acciones inconclusas sobre las que resulta aventurado externar alguna opinión, el gobierno federal parece desestimar una propuesta de mayor envergadura.

### 3.2 Gobierno abierto participativo

El segundo componente, la participación cívica, indica una estrecha relación con una transparencia activa, como pre-requisito de una participación como la que exige un gobierno abierto. La participación en un gobierno abierto no se refiere a consultas ciudadanas no vinculantes a la decisiones gubernamentales sin espacios públicos de colaboración, tampoco a las movilizaciones ciudadanas ni a la implementación de figuras como el referéndum, plebiscito o revocación de mandato. Es decir, se aparta del concepto tradicional de participación ciudadana definido en la legislación nacional.<sup>9</sup> La participa-

---

<sup>8</sup> Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de septiembre de 2011.

<sup>9</sup> De la revisión a las Constituciones locales y la legislación estatal de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, destaca Campeche como la única entidad que no ha promulgado ley de parti-

ción cívica se define como la acción pública donde la ciudadanía se interesa individual, en grupo o colectivamente en formar parte de la toma de decisiones junto con el gobierno, para lograr soluciones en la atención de los problemas públicos, abriendo la oportunidad a la ciudadanía de incidir en los asuntos públicos, y no sólo a expertos consultores. La participación en un gobierno abierto es inclusiva, no exclusiva, pero exige una participación cívica informada del tema o política pública donde pretende incidir y el apoyo de la tecnología para ir impulsando un marco de completa apertura. Nemirovski (2010) establece una importante distinción entre la relación gobierno y ciudadanía, quien expresa que «no es lo mismo una relación abierta entre los ciudadanos y sus mandatarios, que una sostenida en moldes ortodoxos y tradicionales», con los cuales la burocracia estatal intenta cumplir las demandas de sus ciudadanos.

### 3.3 Gobierno abierto colaborativo

El tercer componente, la colaboración, se refiere al proceso de sinergia entre ciudadano y gobierno, que se irá desarrollando progresivamente en la medida en que la administración pública aumente su compromiso de favorecer la participación cívica. En un gobierno abierto, para que la participación posea un carácter de colaboración, es necesario superar la posición de conflicto que existe entre gobierno y ciudadanos. Por tanto, la colaboración no sólo se limita a establecer acciones coordinadas entre los diferentes órganos estatales, sino que corresponde a una nueva visión relacional, donde se abordan los asuntos públicos para crear situaciones de carácter colaborativo en la solución de problemáticas comunes. El compromiso de la alta dirección de un gobierno resulta clave para superar el conflicto que supone la participación cívica, y conducir a estadios de colaboración que se manifiesten en alianzas y compromisos estables para implementar proyectos, aun aquéllos que destaquen por su complejidad. Cusba (2012) señala que...

---

cipación ciudadana. Los casos de Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz, no cuentan con ley de participación ciudadana, pero sí con instrumentos jurídicos que la hacen posible. Ninguna norma de las revisadas prevé un tipo de participación cívica como la que requiere un gobierno abierto.

El proceso de colaboración en el ámbito de lo público sigue entonces una ruta incremental en la cual, a medida en que los ciudadanos y actores privados se involucran en las tareas de gobierno y en proyectos complejos, la apertura gana aceptación en los organismos gubernamentales. De esta manera, la colaboración abierta produce efectos sinérgicos de múltiples partes que colaboran y los resultados se observan en ahorro de tiempo y costos, mayor calidad y mayor innovación en los servicios públicos y en la formulación de políticas y normas.

La adopción de un esquema de colaboración en un gobierno abierto es un proceso evolutivo que debe acompañarse de herramientas tecnológicas, así como instrumentos de política y política pública. Este esquema exige la definición de un proceso ordenado y planeado, que lleve progresivamente al cumplimiento de metas, objetivos y estrategias, concebidas desde la administración pública con un enfoque abierto. Sin embargo, el gráfico 1 muestra cómo las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden adoptar múltiples formas, que van desde el conflicto hasta la colaboración, nombrando como dicotomía relacional a la naturaleza de la interacción entre gobierno y ciudadanos. En este ensayo se reconoce que las relaciones parten del conflicto hacia la colaboración, y que un gobierno abierto parte de la premisa de establecer las bases para superar la condición de conflicto.

#### **4. México en el concierto latinoamericano de la democracia**

A poco más de un década que la Universidad de Klagenfurt, en Austria, emprendió un macro proyecto para medir la calidad de la democracia, ha publicado anualmente resultados de la calidad de la democracia en una perspectiva internacional comparada. Su propuesta de medición se basa en una fórmula conceptualizada a partir de la suma de libertades y otras características del sistema político, es decir, la calidad de la política, más el desempeño de dimensiones no políticas que van de la mano con la calidad de la sociedad (Campbell D. F., 2008). Con base en esta propuesta se diseñó el Ranking of democracy, y las últimas mediciones se publicaron en 2011, que corresponden a un total de 110 países. Los rangos de variación que se dan a conocer en el mejoramiento de la democracia en el período de 2006 a 2010, oscilan entre menos (-) 2.4 y más (+) 6.3 puntos.

El cuadro 1 se elabora a partir de un ejercicio de filtración de la base de datos del ranking,<sup>10</sup> donde se da cuenta de la realidad de México respecto al resto de los países de América y el Caribe. La variación de 2006 a 2010 que refleja el cuadro 1 permite reconocer la tendencia y el impacto de la medición, donde Paraguay, Uruguay, Trinidad y Tobago, Costa Rica y Panamá, sobresalen como los cinco regímenes que más ganaron en el índice de calidad de democracia entre 2006 y 2010. No necesariamente significa que sean los países de mayor calidad democrática, sino que tuvieron un mayor avance respecto a sí mismos en 2006. Por ejemplo, Chile no está entre los primeros cinco mencionados por tener un puntaje en el índice de 1.3 de variación positiva. Avanzó dos posiciones respecto a su propio casillero en la lista de 2006, mientras que Panamá, que tiene 1.8 de variación positiva (0.5 más que Chile), sólo avanzó una posición de la tabla global. La variación ayuda a comprender la tendencia en términos de democratización, pero también se advierte la importancia de conocer el contexto de cada país, a fin de tener una imagen más completa de la dinámica de sus regímenes.

Las cinco democracias que ocupan las últimas cinco posiciones en la lista son Honduras, México, Venezuela, Nicaragua y Jamaica. El penúltimo lugar es México, el cual tuvo una variación de -1.9, pasó del lugar 48 en 2006 al 53 en 2010 de la tabla global de 110 países. Venezuela es la antepenúltima posición, y tuvo una variación de -1.5, perdiendo ocho posiciones (tres más que México) respecto a 2006, pasó del lugar 72 al 80 de la tabla global de 110 países en 2010. Paraguay fue la nación que más avance tuvo de América y el Caribe entre 2006 y 2010, se desplazó positivamente 11 casillas, quedando en el 59 de 110. Aun cuando México está entre los países con mayor pérdida de puntos (-1.9), sólo por encima de Honduras, ocupa el lugar 53 de 110, situado aún arriba de Paraguay. Los datos geo-referenciados del Ranking of democracy muestran en 2010 que en América y el Caribe predominan democracias de mediana y alta calidad, ninguno se ubica entre los primeros 10 del orbe, sin embargo existen dos países del continente americano de bajo nivel en la calidad democrática, Gua-

---

<sup>10</sup> Base de datos obtenida de *Global Democracy Ranking*, <http://www.democracyranking.org>, sitio web consultado el 3 de agosto de 2012.



temala y Venezuela (Campbell, Pözlbauer, Thorthen, & Pözlbauer, 2011). Por otro lado, Honduras (lugar 73 de 110) y Paraguay (lugar 59 de 110) han experimentado en el último decenio una fuerte turbulencia política, derivada de la destitución de su respectivo presidente en funciones, electo de forma legítima y democrática en las urnas, sufriendo un quiebre momentáneo en el equilibrio de poderes. Sin ahondar en las causas de su remoción, en ambos casos se puso en marcha el mecanismo de sustitución del presidente, previsto en el marco normativo de cada país, a fin de restaurar el orden constitucional y convocar a elecciones presidenciales.

México goza de una mayor estabilidad institucional que lo aleja de tal circunstancia, ocupando el lugar 53 de 110, considerada una nación de mediana calidad democrática de acuerdo al mapa continental (Campbell, Pözlbauer, Thorthen, & Pözlbauer, 2011). Tres grandes reformas a la legislación federal en materia electoral, particularmente en 1993, 1996 y 2007, han fortalecido a las instituciones responsables de administrar la democracia mexicana. No obstante, el contexto que rodeó las últimas dos elecciones de presidente de la República (2006 y 2012), invitan a seguir perfeccionando algunos aspectos de la dimensión electoral de la democracia. Los conflictos en el sistema político mexicano se mantienen dentro del tercer nivel de consenso que estableció Sartori (2007) en su teoría de la democracia. Se trata un nivel creado ex profeso para fijar reglas para disentir entre quienes compiten por el poder y quienes lo ejercen.<sup>11</sup>

---

11 Sartori (2007, pp. 122-125) establece tres niveles de consenso en torno a la democracia. El primero corresponde al conjunto de valores fundamentales, denominado «consenso básico». En ese nivel los valores de libertad e igualdad son los que definen un nivel de creencias y fines por los que debe velar todo régimen que se precie democrático. El segundo nivel está vinculado al «consenso de las reglas» del juego, donde se establece que la regla principal de toda democracia, es la regla de la mayoría, siendo condición necesaria y suficiente, establecer una segunda regla para la solución de conflictos. El tercer nivel, «consenso de la acción política», se trata de un consenso para tolerar el disenso, entendido este último como la divergencia frente al ejercicio del poder de los que gobiernan, no se trata de un disenso respecto al régimen democrático, sino de la acción. El disenso se asume como productor de cambios bajo un contexto de pluralismo democrático.

**Cuadro 1**  
*Comparativo de los países de América y el Caribe en sus procesos  
 de democratización entre 2006 y 2010*

Países de América y el Caribe	Posición en el Rank global 2006	Posición en el Rank global 2010	Impacto de la variación índice 2006-2010	Variación de posición en el Rank global 2006-2010
Paraguay	70	59	3.5	+11
Uruguay	29	22	2.3	+7
Trinidad y Tobago	47	45	2.1	+2
Costa Rica	33	31	2.0	+2
Panamá	39	38	1.8	+1
Guatemala	78	74	1.4	+4
Chile	26	24	1.3	+2
República Dominicana	46	44	1.3	+2
Argentina	40	40	1.1	0
Estados Unidos	15	15	1.0	0
El Salvador	49	48	1.0	+1
Brasil	43	43	0.9	0
Canadá	12	12	0.7	0
Perú	45	46	0.7	-1
Ecuador	50	51	0.4	-1
Bolivia	57	61	0.0	-4
Colombia	53	56	-0.3	-3
Jamaica	44	47	-0.3	-3
Nicaragua	58	65	-0.8	-7
Venezuela	72	80	-1.5	-8
México	48	53	-1.9	-5
Honduras	63	73	-2.4	-10

Fuente: resultados de un ejercicio de filtrar datos del Ranking of democracy. Campbell et al, 2011.

## 5. ¿Por qué un gobierno abierto? Una reflexión final

Al igual que sucedió en fenómenos políticos como la alternancia y el impulso de reformas que fortalecieron la dimensión electoral de la democracia, es posible atisbar un gobierno abierto como vía emergente para transitar hacia la consolidación de la democracia en México. Visualizar un gobierno abierto desde las regiones facilita la comprensión de aquellas condiciones que lo hacen un sistema viable, cuyos insumos son los cuatro componentes descritos, que exigen contextualizarse a la realidad de las regiones en México, atendiendo que:

a) La consolidación de la democracia es un proceso dinámico y complejo, el cual visto desde un enfoque sistémico se alimenta de múltiples relaciones de tipo bidireccional y otras que son unidireccionales. El gráfico 1 muestra cómo la democracia es un sistema que se retroalimenta en doble vía, y además, permite una visión panorámica que confirma la complejidad relacional de los componentes, donde los actores políticos y ciudadanos desempeñan un papel central.

b) Existen importantes limitaciones en materia de transparencia en México, lo que representa una restricción fundamental en la viabilidad del modelo de gobierno abierto, que supone avanzar en dirección de un modelo de gestión pública, cuyo eje central sea la generación de datos abiertos a todos los usuarios interesados en producir información, pero no cualquier información, sino aquella de valor público. Si falla el componente de la transparencia, el modelo no funciona, ya que es requisito fundamental para una participación cívica con incidencia en la gestión pública.

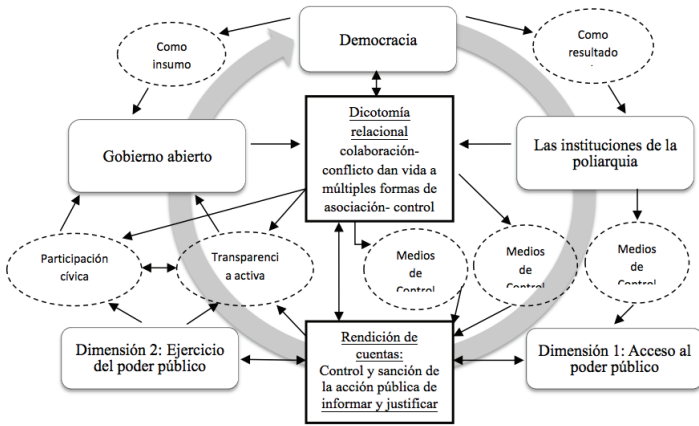
c) Existe evidencia de fuertes limitaciones a la propuesta de un gobierno abierto en México, cuya viabilidad está supeditada a su implementación en las regiones, más que a nivel macro. Otros trabajos han identificado experiencias de gobiernos locales y subnacionales, que dan cuenta de lo anterior. Delimitar el modelo de gobierno abierto a las regiones, permite considerar e identificar variables exógenas al modelo.

d) Mientras no exista una visión estratégica gubernamental que rescate los cuatro componentes de un gobierno abierto y las condiciones para ejercer el poder de una forma abierta sean lejanas, la democracia mexicana se verá debilitada en una de sus dimensiones a

grado tal de impedir que México se transforme en una democracia consolidada.

**Gráfico 1**

*Modelo dinámico del círculo virtuoso para la consolidación de la democracia por la vía de un gobierno abierto*



Fuente: Elaboración propia con información de autores citados en el presente documento.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis. (2007). «El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza» en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo: CLAD.
- . (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt. (2006). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto. (2008). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Caddy, Joanne. (2003). «Acces to infomation» en J. Caddy, & C. Verguez, *Open Government: Fostering dialogue with civil society*. París: OCDE, pp. 73-78.
- Calderón, César & Lorenzo, Sebastián. (2010). *Open Government: Gobierno abierto*. Alcalá: Algón.
- Campbell, David. (2008). *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of democracy*. Viena: Democracy Ranking.
- Campbell, David, et al. (2011). *Democracy ranking: Quality of democracy in the world*. Mapa georeferenciado de 110 países. Viena.
- Concha, Gastón, & Naser, Alejandra. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cusba, Enrique. (2012). «El gobierno en doble vía con las personas» en Gastón, Concha, & Alejandra, Naser, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 115-132). Santiago de Chile: CEPAL.
- Dahl, Robert. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Easton, David. (2001). «Categorías para el análisis sistémico de la política» en Albert Batlle, *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, pp. 221-230.
- Llinares, Javier. (2010). «Diez claves para entender la colaboración en el modelo Open Government» en C. Calderón, & S. Lorenzo, *Open Government*. Andalucía: Algón, pp. 51-74.
- López Ayllón, et al. (2011). *Métrica de la transparencia 2010*. México, D.F.: CIDE-COMAIP.

- Lujambio, Alonso. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, D.F.: Océano.
- Mann, Michel. (2007). «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados» en C. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate del ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado-Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp. 55-78.
- Meijer, Albert, et al. (2012). *Open government: connecting vision and voice*. *International Review of Administrative Sciences*, pp. 10-29.
- Mizrahi, Yemile. (2002). «Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México» en E. M.-S. Carlos, & N. H. Benito, *Lecturas sobre el cambio político en México* (pp. 353-386). México D.F.: CIDE-Fondo de Cultura Económica.
- Morlino, Leonardo. (2005). *Democracia y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Mouffe, Chantal. (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Nemirovski, Osvaldo. (2010). Cambio cultural . En C. Calderón, & S. Lorenzo, *Open Government: Gobierno abierto*. Andalucía: Al-gón, pp. 87-101.
- O'Donnell, Guillermo. (2003). «Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos» en G. O'Donnell, O. Iazeta, & J. Vargas Culler, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens, pp. 25-148.
- . (2009). «Democracia delegativa» en *Journal of democracy en español*, (pp. 7-23).
- Olson, Mancur. (2002). *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Peruzzotti, Enrique, & Smulovitz, Catalina. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo.
- Ramírez-Alujas, Ávaro. (2011). *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene*. Reflexiones seminales. *Enfoques*, pp. 99-125.
- Roberts, Alasdair. (2009). «La lucha por gobiernos abiertos» en I. E. Sandoval, *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre*

- Estado, Mercado y Sociedad*. México, D.F.: UNAM-Siglo XXI Editores, pp. 180-200.
- Sartori, Giovanni. (1980). *Partidos y sistemas de partidos* (vol. 1). Madrid: Alianza.
- . (2003). *¿Qué es la democracia?* México, D.F.: Taurus.
- . (2007). *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- . (2007). *Teoría de la democracia. Tomo 2. Los problemas clásicos*. Madrid: Alianza.
- Schedler, Andreas. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, D.F.: IFAI.
- Schumpeter, Joseph. (1996). *Capitalismo, democracia y socialismo. Tomo II*. Barcelona: Folio.
- SEGOB. (2011). «Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal». México, D.F.: *Diario Oficial de la Federación*.
- Surel, Yves. (2006). «Relaciones entre la política y la política pública» en R. Franco, & J. Lanzaro, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Argentina: CEPAL- FLACSO- Ministerio de Asuntos Extranjeros de Francia-Miño y Dávila, pp. 43-73.
- US Government, W. H. (2011). «The Obama Administration's Commitment to Open Government: A status report». Washington: United State Government.

