



PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE ZACATECAS



GOBIERNO ABIERTO

Representación popular: participación y colaboración, no suplantación de la Soberanía Popular

Autor: Carlos Alberto Fonseca Patrón

**Instituto de Investigaciones Legislativas
LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas**

La historia de la democracia ha sido la de la aspiración a producir un Parlamento a imagen de la sociedad. Pero el hecho es que hoy en día el rol de los Parlamentos no ha dejado de declinar. ¿Por qué? Simplemente porque la producción de la ley no es más el centro de la vida política; el centro de la vida política son, en cambio, las decisiones que hay que tomar en todos los campos; y es el Poder Ejecutivo el que constituye el órgano cotidiano de toma de decisiones.

Pierre Rosanvallon

Introducción

El presente ensayo se enmarca en una reflexión en torno al Estado, al papel de las ideas y las instituciones democráticas, así como las limitaciones, las imposibilidades y las potencialidades del pensamiento sobre la acción política en las sociedades contemporáneas, particularmente en la mexicana. Sin lugar a dudas, el sustento medular de la sociedad occidental es la democracia -como sistema político pero también ideológico y de valores- que debe ser entendida como el más grande proyecto colectivo para lograr una convivencia social armónica regida por principios de igualdad, libertad, justicia, solidaridad y pluralismo en el ejercicio de gobierno.

En México, el anhelo democrático se ha traducido en una lucha histórica de larga duración: nuestra evolución política conlleva años en búsqueda de un marco democrático, desde la lucha de Francisco I. Madero hasta fechas recientes. Como sabemos, en 1913 la fuerza bruta de las armas depuso y asesinó a Madero, mientras que su ideal demócrata quedaría postergado por décadas. Terminada la



lucha de facciones de la Revolución Mexicana se promulgó la Constitución de 1917, de la cual emanó el sistema político posrevolucionario que duró más de setenta años bajo la forma de un régimen presidencialista; en contraste con la propuesta de tinte parlamentario de Madero y de la misma Soberana Convención Revolucionaria. Como señala José Fernández Santillán: “si la ideología de Madero se había movido en la dicotomía opresión-libertad para superar el dominio dictatorial de Porfirio Díaz y formar un sistema parlamentario que permitiese la participación ciudadana en el poder; la ideología de Carranza se movía en la dicotomía anarquía-orden porque se deseaba superar la ‘lucha de facciones’ y establecer el sistema presidencialista que garantizase el orden”.¹

De esta forma, el triunfo carrancista durante la Revolución Mexicana representó un giro hacia un Poder Ejecutivo fuerte y a un sistema con ciertos rasgos autoritarios en la forma de organizar el Estado. El historiador Jean Meyer afirma que a partir de la Carta Magna de 1917, “Carranza obtuvo satisfacción: el poder presidencial salió de ahí considerablemente reforzado; todo lo demás, sufragio efectivo, no reelección, federalismo, libertad municipal, era literatura puesto que dependía antes que nada de un ejecutivo que tenía la iniciativa de las leyes y que no era responsable ante las dos asambleas legislativas”.²

Desde los inicios del régimen surgido de la Revolución, la legitimidad democrática (el ideal maderista) derivada de la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones, fue suplantada por la capacidad del nuevo régimen para atender -aunque de manera limitada- las demandas materiales de amplios sectores de la población. Sin embargo, el nuevo Estado no logró dismantelar las estructuras autoritarias prevalecientes: “la Constitución, contradictoria y manipulable... dejaba a los futuros gobernantes una gran libertad de maniobra y reforzaba el centralismo, la autoridad del ejecutivo y el estatismo en todos los terrenos”.³

En esta misma perspectiva, François Xavier Guerra señala que “la democracia se consigna en la Constitución y sin embargo es un proyecto por cumplirse. Pese a que en la Constitución hay también un capítulo muy importante que es la otra gran

¹ Fernández Santillán, José. *Liberalismo democrático. Modelo para armar un país*, Editorial Océano, México, 1997, p. 33.

² Meyer, Jean. *La Revolución Mexicana*, Tusquets editores, México, 2009, p.71.

³ *Ibidem* p. 72.



vertiente de la revolución, el capítulo social; sin embargo, el gran problema de todas las revoluciones es cómo encontrar un punto de encuentro entre los anhelos de democracia y de libertad y las justificaciones de orden social que a final de cuentas son el impulso que lleva a los pueblos a cambiar instituciones, partidos, Estados. Ese es también el gran tema de México”.⁴ El Estado emergente y sus instituciones se identificaron como herederos directos y depositarios únicos de la legitimidad revolucionaria; con el partido oficial (partido de Estado PNR-PRM-PRI) jugando el papel de Iglesia Revolucionaria y, a partir de Lázaro Cárdenas, con el presidente como el sumo sacerdote. Bajo este escenario, la oposición política jugó un papel prácticamente testimonial: “el partido oficial convivió con partidos opositores legalmente registrados, con derecho a competir formalmente en los comicios, a ocupar cargos de elección popular, pero que no ejercieron una influencia decisiva sobre el proceso gubernamental e institucionalmente no tuvieron oportunidad real de acceder al poder presidencial”,⁵ tal como advierte el politólogo José Antonio Crespo.

Por otra parte, la Carta Magna de 1917 refrendó el concepto del “pacto federal” pero en la práctica y con el transcurso del tiempo, generó un régimen centralista en lo político y financiero/presupuestal, aunque federalista en otros ámbitos institucionales. Esta combinación de centralismo y federalismo en el régimen político posrevolucionario, funcionó gracias a lo que el ex-presidente José López Portillo denominó como las facultades *Meta constitucionales*⁶ del Presidente de la República. Dichas facultades le permitieron al Ejecutivo federal ser el vértice del sistema político mexicano.

No fue sino hasta finales del siglo XX, con la instalación del Congreso de la Unión en 1997, que se abrieron causas dentro del sistema político mexicano para que pudieran integrarse las distintas corrientes partidistas y se estableciera una

⁴ Sánchez Rebolledo, Adolfo, “La herencia de la Revolución Mexicana: Una entrevista con François-Xavier Guerra”, Revista Nexos, 1 de febrero de 1993. Edición electrónica: <http://www.nexos.com.mx/?p=6695>

⁵ Crespo, José Antonio. “México 2000: la elección de la alternancia”, Revista Estudios. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Número 62, Otoño - Invierno 2000, p. 37.

⁶ Las “facultades metaconstitucionales” o “extraconstitucionales” (como las llamaba Jorge Carpizo), en resumidas cuentas, significan que el Presidente de la República las ejerce de hecho, más no de derecho. A nivel general, las más importantes son las siguientes: a) la jefatura real del partido oficial (PRI); b) la designación de su sucesor, y c) la designación y remoción de los gobernadores. Aunque existen diversas clasificaciones y tipologías sobre este tema, véase: Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1983, p. 23-26.



representación legislativa plural. Tres años después, en el proceso electoral del año 2000, después de siete décadas de hegemonía de un solo partido político, se transitó hacia la alternancia política en México con la llegada de un partido de oposición a la Presidencia de la República. Sin lugar a dudas, la apertura electoral es uno de los elementos esenciales de cualquier democracia, aunque no el único; otro muy importante es el propio ejercicio del poder; es decir, lo relativo al desarrollo institucional de la vida democrática, la participación ciudadana y la cultura política, la lucha contra la corrupción e impunidad y la primacía del estado de derecho. Ahí, justamente, es donde aún hoy tenemos varias asignaturas pendientes.

Aunque se logró la alternancia política, ésta no se tradujo en un fortalecimiento de la vida institucional que generara un cambio cualitativo del régimen partidario y político: no se ha logrado establecer una genuina representación política de la sociedad; niveles aceptables de transparencia y rendición de cuentas, eficiencia y racionalidad administrativa, ni tampoco se han podido establecer canales efectivos de participación y colaboración ciudadana en los ejercicios de gobierno. Este proceso, obligadamente, implica un cambio de reglas y procedimientos en diversos ámbitos de nuestra vida política e institucional. En este contexto, precisamente, el *Gobierno abierto* representa una alternativa sustentada en una concepción política-administrativa que se materializa en una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y cimentada en una estrecha colaboración entre el Estado y la sociedad.

De la crisis de representatividad al *Gobierno Abierto*

De origen, el *Gobierno Abierto* surgió como respuesta a las limitaciones de la representatividad y operatividad políticas, tanto en el modelo representativo como el participativo de la democracia, a partir de la elaboración de un balance de ambas formas que permitiera aprovechar sus alcances y establecer mecanismos de participación y colaboración más eficaces y dinámicos para fortalecer la soberanía popular en el ejercicio de gobierno.

Efectivamente, bajo la denominación genérica de *Gobierno Abierto* subyace una nueva concepción o filosofía de gobierno pero, como todo concepto, la tarea de



proponer una definición unitaria resulta muy complicada, además de que en el caso del *Gobierno Abierto* apenas se encuentra en proceso de construcción. Sin embargo, sí es posible delinear algunos aspectos generales que lo dotan de significado: la profundización democrática, la innovación administrativa y la eficacia política como elementos permanentes en el debate respecto a la reestructuración del aparato público. Como señala el especialista César Nicandro Cruz-Rubio, este nuevo paradigma político administrativo “está basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción”.⁷ Siguiendo esta idea, el concepto de *Gobierno Abierto* adquiere un sentido práctico a partir de la interacción entre representación y participación políticas con objeto de alcanzar una democracia más sólida y efectiva, lo cual implica superar la concepción piramidal de democracia⁸ y las limitaciones que conlleva la representación fiduciaria; es decir, el modelo que ha inhibido el protagonismo de la ciudadanía “en pos de un poder omnímodo de los partidos políticos”.⁹

La realidad marca que en la práctica resulta muy complicado establecer a cabalidad la dialéctica entre *Gobierno y el Pueblo*, porque a final de cuentas, como sistema político la democracia es imperfecta y producto de una construcción histórica y simbólica de su paradigma. Las numerosas críticas por sus intrínsecos problemas de representatividad política, se explican en función de las dificultades de los sistemas políticos que consideran al pueblo como “soberano” porque esta condición conlleva una serie de problemas para definir los mecanismos que traduzcan y hagan efectivo el sentir popular en la definición de los lineamientos que den forma al ejercicio de gobierno.

De ahí que la representatividad política tiene límites que ponen en entredicho el ideal democrático del ejercicio pleno de la soberanía popular. En este sentido, el gran filósofo materialista español Gustavo Bueno advertía que el problema

⁷ Cruz-Rubio, César Nicandro. “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”, Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad N° 8, marzo/agosto 2015, p. 51.

⁸ Sin lugar a dudas, uno de los costos de la institucionalización de la soberanía popular bajo el modelo representativo, lo observamos en que el principio de autonomía de la representación política ha generado una excesiva distancia entre los representantes y los ciudadanos.

⁹ Soriano Díaz, R., *Democracia vergonzante. Males y remedios para una democracia obsoleta*, Editorial Última Línea, Madrid, 2014, Pgs. 257-259.



fundamental de la representación política radica en la siguiente cuestión: “¿el Pueblo, al que se menciona, se entiende como Soberano en su intervención o como simple comparsa del gobierno?”;¹⁰ es decir, que “el concepto de representación, al transformarse en un concepto político fundamental, se oscurece necesariamente y se presenta como un ideal carente de contenido”, por lo cual Bueno acuñó el concepto de *ilusión democrática* y lo explica en función del “*espejismo* que cada elector democrático tiene acerca de la contribución de su voto en el proceso de creación de las normas o directrices políticas (ilusión que sólo tiene un fundamento real cuando el elector forma parte de la clase -muchas veces organizada como partido político- de los electores victoriosos en las elecciones)”.¹¹ En este mismo sentido relativo a la imperfección del sistema representativo, Hans Kelsen calificaba de “ilusoria” la expectativa central de la tradición democrática; es decir, la convicción de que el desfase entre los representados y representantes pudiera ser salvado mediante una progresiva ampliación de la base electoral.¹²

En las democracias contemporáneas, en buena medida, esta arista se acentúa a causa del elevado grado de autonomía de los representantes y la falta de deliberación entre los ciudadanos-electores que les ha reducido su condición de soberanía y posicionado como meros “solicitantes” dentro del modelo imperante de gestión pública centralizada y burocratizada. Así mismo, cabe insistir en que la democracia no sólo se nutre de realidades existentes en el mundo político efectivo, sino también representa un cuerpo de ideologías: de ideas y argumentos, pero también de axiomas y nociones confusas que a menudo alimentan una falsa “conciencia pública” vinculada a intereses de determinados grupos o clases sociales, inmersos en una lucha por la hegemonía y el poder, ya sea de manera explícita o encubierta. En realidad, normalmente el régimen político –aunque sea democrático- se constituye como “un orden estratificado y jerarquizado. En la medida en que la representación incide sobre la comprensión y sobre la

¹⁰ Bueno, Gustavo. “¿Qué es la democracia?”, en: El Catoblepas. Revista crítica del presente, número 112, junio 2011, p. 2.

¹¹ “Entrevista con Gustavo Bueno. Democracia: Entre fundamentalismo y fundamentación”, Revista Disenso, 25 de julio de 2011. Dirección electrónica: <https://paginatransversal.wordpress.com/2011/09/11/entrevista-con-gustavo-bueno-democracia-entre-fundamentalismo-y-fundamentacion>

¹² Véase: “Los Fundamentos de la Democracia”, en: Kelsen, Hans. *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, Editorial Debate, España, 1988, Pp. 344..



legitimación del orden, trata de dar cuenta también de la dinámica de los poderes, del dominio de los pocos y de la sujeción de los muchos. Mando y obediencia, unidad y multiplicidad de los sujetos, diferenciación e igualdad: son éstas las nevaduras del discurso político que sostienen la representación, confiriéndole su peculiar función estratégica”.¹³

En palabras del pensador italiano Raffaele Simone: la democracia tiene “orígenes utópicos” y “se sostiene en ficciones, en ideas que no se pueden realizar, pero que adoptamos como ciertas y en las que tenemos que creer”; incluso, advierte que “ahora hemos comprendido que algunas eran ficciones, sobre todo la idea de representación, que está completamente cuestionada”.¹⁴ En un sentido similar, la politóloga Hanna Fenichel Pitkin argumenta que los representantes terminan por no hacer valedero el sentir político de sus electores y “el resultado predominante ha sido que la representación ha suplantado a la democracia en lugar de servirla”.¹⁵

No obstante, a pesar de esta limitación histórica y estructural -parafraseando a Simone- “sí se puede devolver a los ciudadanos algo de su soberanía” mediante la consecución de niveles aceptables de transparencia, participación ciudadana y revirtiendo esa tendencia tradicional en la que los gobiernos han hecho uso de la opacidad, la discrecionalidad e incluso el secreto y la manipulación de la información pública como una vía para mantener y ampliar su poder, así como gozar de impunidad. Por fortuna, la apatía y aversión ciudadana por la política y la cosa pública -causada por la insuficiencia y la falta de legitimidad de la democracia como realidad política efectiva- ha generado un debate en torno a diversas alternativas, comenzando por el gran impulso a la *Democracia participativa* como un intento por erigir un modelo intermedio que integre elementos de la *Democracia representativa* y la *Democracia directa* clásica de occidente, a fin de ampliar los espacios deliberativos y de participación ciudadana.

¹³ Costa, Pietro. “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM), Número 8, Año 2004, p. 16.

¹⁴ “Raffaele Simone: ‘Somos totalitarios por instinto’”, Diario el País 3 de julio de 2016. Sección *Conversaciones con futuro*. Versión electrónica: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/01/actualidad/1467377189_389346.html?id_externo_rsoc=FB_CC

¹⁵ Pitkin, H. “Representation and Democracy: Uneasy Alliance”, *Scandinavian Political Studies*, 2004, 27, p. 3.



De esta forma, esta crisis del modelo representativo en la política contemporánea también ha propiciado una creciente presión social a favor de una mayor transparencia en la gestión pública y participación de la sociedad en la elaboración de políticas estatales; en la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos y en la evaluación y control del desempeño gubernamental por parte de los ciudadanos (incluyendo la revocación del mandato). Efectivamente: “hoy la ciudadanía aspira a tener una participación activa en el diseño, ejecución, implementación y seguimiento de las políticas públicas, y herramientas para un efectivo control social de los actos de las autoridades que no se limite a lo meramente consultivo”.¹⁶ Justamente, en este sentido, el connotado politólogo Adam Przeworski refiere que una de las cuestiones fundamentales en el ejercicio de gobierno radica en la aspiración ciudadana de que las autoridades “gobiernen en beneficio del interés del público: para representar los intereses de la sociedad, no los suyos propios, ni los de alguna minoría a la que pueden estar vinculados o comprometidos. Esto explica por qué la reforma del Estado debería ser pensada ampliamente en términos políticos y no exclusivamente en términos administrativos”.¹⁷

Gobierno Abierto: transparencia, rendición de cuentas, eficacia administrativa y participación ciudadana

A nivel global, en la tercera cumbre anual de la *Alianza por el Gobierno Abierto*, efectuada en octubre y noviembre de 2013, se incluyó a los poderes legislativos del mundo dentro de la agenda de transparencia gubernamental y democratización política. Cabe recordar que el proyecto del *Gobierno Abierto* fue lanzado en 2011 por el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, e inició con la participación de ocho naciones mientras que hoy agrupa a cerca de 80, las

¹⁶ “Sociedad civil y gobierno abierto: la necesidad de un trabajo colaborativo”, Consorcio por la Transparencia / Chile, en: Andrés Hofmann, Alvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (Coordinadores). *La promesa del Gobierno Abierto*, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2012, p. 349.

¹⁷ Przeworski, Adam. “Democracia y representación”, *Revista Reforma y Democracia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Número. 10 (Feb. 1998). Caracas, p. 7.



cuales quedaron obligadas a fijar un plan de acción con metas y objetivos específicos para transparentar el funcionamiento del Estado y hacer partícipes a los ciudadanos en la dinámica gubernamental.

La promoción por materializar el *Gobierno Abierto* en la esfera pública ha surgido de una diversidad de grupos y asociaciones ciudadanas; de académicos comprometidos con el cambio social e incluso de los propios partidos políticos cuando han emprendido acciones encaminadas a la democratización institucional. En esta tercera Cumbre, precisamente, fue cuando surgió uno de los componentes más innovadores de la Alianza; es decir, la incorporación del Poder Legislativo a la agenda de *Gobierno Abierto*, ya que hasta ahora sólo la rama ejecutiva lo integraba. En el caso de México, el Congreso de la Unión de México fue pionero en adoptar la *Declaración Sobre Transparencia Parlamentaria* y, a partir de esta decisión, se han venido realizando una serie de trabajos para formar una *Alianza Nacional para los Parlamentos Abiertos en México* con objeto de que los 32 órganos legislativos estatales del país se erijan como parlamentos abiertos. Inclusive, a través del Congreso mexicano se han hecho esfuerzos por constituir un bloque amplio y pluripartidista para el desarrollo del plan de acción de México en la materia. Así mismo, la agenda de *Parlamento Abierto* también se ha extendido a los partidos políticos y grupos parlamentarios, ya que constituyen un componente esencial dentro del sistema político y sobre todo en el Poder Legislativo.

A nivel general, la iniciativa de la *Alianza por el Gobierno Abierto* plantea la articulación de elementos como el acceso a la información, el fortalecimiento de la cultura de transparencia, la rendición de cuentas, la prevención de la corrupción y la participación ciudadana en la gestión gubernamental. En términos prácticos, se pretende instrumentar el ejercicio de los derechos con apoyo de las nuevas tecnologías de la información, orientadas a institucionalizar la participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el *Gobierno Abierto* representa una formulación más amplia que el simple acceso a la transparencia, el uso del sistema de datos abiertos y la rendición de cuentas; además de estos elementos, implica un ejercicio de gobierno compartido.

Como es lógico, el establecimiento del *Gobierno Abierto* requiere de la voluntad política del conjunto de autoridades estatales; es decir, que los funcionarios públicos y representantes populares se comprometan decididamente con los



procesos de transparencia. En este sentido, el accionar del Estado debe estar permanentemente regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, a fin de que los ciudadanos puedan cuestionar, indagar y considerar si en las distintas instituciones de los poderes públicos se está cumpliendo con sus funciones y, en última instancia, ejercer el control democrático del gobierno.

Por tanto, la actuación de los gobiernos debe dejar atrás las simulaciones porque la efectividad de cualquier reforma en materia de transparencia depende de que ésta vaya acompañada de medidas concretas que permitan llamar a cuentas y sancionar a las autoridades que incurran en malos manejos o actos de corrupción. Por tanto, aunque la publicación de la información pública para su acceso ciudadano es un pilar para la existencia de un Estado democrático de derecho, no es suficiente para tener control sobre la totalidad del desempeño público: es necesario instaurar regulaciones que encaren las corruptelas a efecto de que dicha información pueda ser utilizada en procesos efectivos de sanción.

Aunque en nuestro país contamos con una ley de avanzada en materia de transparencia y acceso a la información pública, también es cierto que acarreamos elevados niveles de corrupción y así lo percibe la propia sociedad. Por fortuna, también existe un rechazo generalizado a este flagelo aún a sabiendas de que es muy difícil de erradicar, al punto de que la propia población mexicana cree que se agravará en los próximos 5 años, según lo revela la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad,¹⁸ elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) y que fue presentada el pasado mes de junio en el Senado de la República.

En este punto, Álvaro Ramírez, investigador de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y responsable de realizar el reporte de los avances de los 66 países que integran la *Alianza para el Gobierno Abierto*, advierte que esta percepción social “demuestra que algo no está funcionando [en México] porque no es posible hablar de gobierno abierto si no hay justicia social, equidad y redistribución del poder”. Por tanto, el mayor desafío de México radica en “cómo avanzar de la narrativa tecnológica a una agenda con una voluntad

¹⁸ Véase: Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad. Dirección electrónica: http://www.losmexicanos.unam.mx/corruptcionyculturadelalegalidad/encuesta_nacional.html#



política de derechos humanos”.¹⁹ Sobre todo, si tomamos en cuenta que “en el México de hoy, vivimos una mezcla de democracia y autoritarismo”, donde “tenemos una crisis de representatividad. Los partidos son fácilmente comprables y como viven del erario pareciera que encontraron más que una vocación política una vocación de negocio”, por lo que “solamente una sociedad activa puede neutralizar a las fuerzas que van contra la democracia”,²⁰ tal como argumenta el politólogo Lorenzo Meyer. A lo cual, agregaríamos que aparte de activa, esta fuerza debe estar organizada y estructurada con mecanismos de participación y rendición de cuentas como base de un esquema de gobierno con canales democráticos efectivos.

Como sabemos, la crisis de representatividad aparece cuando el vínculo entre quienes ejercen funciones de gobierno y sus representados (el pueblo) se rompe. El sociólogo Pierre Rosanvallon asegura que actualmente ya no se trata de una crisis de representación, sino que es necesario repensar toda la relación entre gobernantes y gobernados; que la práctica democrática está en crisis a causa del “mal gobierno” y “de la relación viciada entre gobernantes y gobernados”, donde “el Ejecutivo manda por encima de todo. Los gobiernos no escuchan a los ciudadanos, los parlamentos no están atentos a las demandas y los problemas de la sociedad y ya nadie se somete a las reglas de transparencia” y además concluye que “tenemos democracia electoral, pero no de ejercicio”.²¹

Justamente, en esta misma tesitura, en México los ciudadanos no sienten identificación con la clase política que los gobierna; por el contrario, existe un creciente desprecio y falta de credibilidad hacia la política y al sistema democrático. Basta observar que de cada 100 mexicanos sólo 30 tienen interés en participar en los asuntos públicos, 19 por ciento están satisfechos con la democracia y apenas un 32 por ciento se siente representado y cercano a un

¹⁹ “Estos son 9 compromisos de México en la Alianza para el Gobierno Abierto”, Animal Político, 30 de octubre de 2015. Versión electrónica: <http://www.animalpolitico.com/2015/10/estos-son-9-compromisos-de-mexico-en-la-alianza-para-el-gobierno-abierto/>

²⁰ “México padece una crisis de representatividad”: Lorenzo Meyer”, en Aristegui Noticias, 2 de agosto de 2016. Versión electrónica: <http://aristeguinoticias.com/3007/lomasdestacado/mexico-padece-una-crisis-de-representatividad-lorenzo-meyer/>

²¹ “‘Tenemos democracia electoral, pero no de ejercicio’. Entrevista al sociólogo francés Pierre Rosanvallon, autor de el *Buen gobierno*, que presentará en Buenos Aires”, Diario El Mundo, domingo 29 de noviembre de 2015. Dirección electrónica: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-287172-2015-11-29.html>



partido político. Así mismo, en lo relativo al tema de si las elecciones son limpias o fraudulentas, únicamente el 26 por ciento cree que éstas son limpias, con lo cual México se ubica como el país latinoamericano con menos credibilidad en su sistema electoral.²²

Sumado a lo anterior, tampoco existe una disposición natural de la ciudadanía a participar en la gestión pública; por lo cual, se vuelve indispensable establecer canales apropiados para ello, ya que los ciudadanos suelen movilizarse y convertirse en actores políticos cuando sus intereses se ven afectados, sus derechos transgredidos o sus valores conculcados: “la mayoría de los electores limitan su participación al voto y en las elecciones centran sus preferencias en candidatos o partidos pero no en programas de gobierno”.²³ Así pues, existe una propensión general de los ciudadanos hacia cierta indiferencia respecto a participar en la esfera pública. Pitkin denomina a este fenómeno como la “tendencia a la pasividad” y a las “realidades virtuales en la era de los medios electrónicos”.²⁴ Frecuentemente, dicha tendencia se asocia al hecho de que las decisiones de los partidos políticos son ajenas o muy distantes del sentir de quienes los eligieron; razón por la cual, la misma sociedad cuestiona e incluso rechaza su actuación, a la vez de intentar modificar las formas tradicionales de relacionarse con estos institutos políticos y con el conjunto de actores políticos y autoridades estatales.

En este sentido, como la representación política no trae consigo necesariamente la democracia y, por otra parte, la voluntad general es un principio en tensión con la diversidad y heterogeneidad propia de las sociedades contemporáneas; uno de los principales retos de éstas radica en alcanzar una representación más completa y legítima. Como señala Pierre Rosanvallon, este objetivo “no se puede lograr sólo a través de instituciones públicas, sino que también es precisa una acción por medio de la cual la sociedad haga oír su voz por sí misma, que la democracia se

²² Véase: “Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana. Informe 1995-2015”. Disponible electrónicamente en: http://www.eltelegrafo.com.ec/images/eltelegrafo/portafolio/2015/INFORME_LB_2015.pdf

²³ Aguirre Sala, Jorge Francisco. “Los límites de la representatividad política y las alternativas de la democracia líquida”, *Revista Internacional de Pensamiento Político* - I Época - Vol. 10 – 2015, p. 198.

²⁴ Op. Cit. Pitkin, H. “Representation... p. 335.



defina como la organización de ‘la voz del Pueblo’, y ‘la imagen del Pueblo’, además de cómo ‘los ojos del Pueblo’.²⁵

Por su propia naturaleza, el modelo representativo hace posible la democracia a gran escala en sociedades complejas pero es preciso profundizar su raigambre democrática, sustentándose en una política local participativa. Así pues, la representación política debe ampliar su potencial democrático al generar mayores formas e instrumentos de participación y acción públicas; es decir, como esquema de participación democrática no debe constreñirse a la esfera electoral (*Democracia procedimental*), sino concebirse como un amplio proceso circular, flexible y dinámico entre instituciones estatales y prácticas sociales. En este orden de ideas, Alejandro Monsiváis Carrillo advierte que “una democracia robusta exige una esfera pública dinámica y propositiva, integrada por múltiples dinámicas asociativas y esquemas de cogobierno; una esfera pública donde una amplia variedad de actores, redes y organizaciones desempeñen funciones de vigilancia, escrutinio y colaboración”.²⁶

Gobierno Abierto: alternativa para la democracia mexicana

Afortunadamente, en México llevamos camino andado gracias al impulso democratizador experimentado en las últimas dos décadas; que propició el surgimiento de diversas formas participación en las políticas públicas, conformando con ello un variado repertorio de instituciones orientadas a la profundización democrática, sobre todo en los ámbitos de gobierno locales. Esta perspectiva democrática se ha materializado en la coexistencia de mecanismos representativos del gobierno con una amplia gama de formas de gobernanza colaborativa y participativa,²⁷ cuyo eje es el involucramiento activo y permanente

²⁵ “La construcción del buen gobierno”. Ideas. Revista de Cultura / Diario el Clarín, 12 de diciembre de 2015.

²⁶ Monsiváis Carrillo, Alejandro. “Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático”, Revista: Perfiles Latinoamericanos 41 Enero/junio 2013, Pgs 54-55.

²⁷ Siguiendo a Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, este esquema combinado ha sido planteado como una alternativa para “ampliar el canon democrático” desde la perspectiva de la democracia participativa. Como marco general, Norberto Bobbio establecía que “entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura no hay, como creen los partidarios de la democracia directa, un salto cualitativo... [sino que] un sistema de democracia integral puede



de la ciudadanía en los ejercicios de gobierno para lograr su eficacia y buenos resultados.

Sin lugar a dudas, esta dialéctica política-electoral-administrativa es determinante para la democratización del sistema político mexicano que, a su vez, incide directamente en el proceso de modernización, optimización y transparencia en la gestión pública de los gobiernos. En términos concretos, se pretende que los representantes democráticos actúen cada vez con mayor responsabilidad; es decir, que su desempeño y acciones estén orientados en función del sentir general de sus representados y bajo un código de ética cívica, con apego a la legalidad y dentro de un marco de deliberación pública y participación conjunta entre representantes y representados.

Bajo esta perspectiva, se inscribe el *Gobierno Abierto* como una propuesta dirigida a establecer una dinámica concomitante en la gestión gubernamental, buscando superar el procedimiento *de elección o de delegación* mediante la colaboración, participación y control ciudadano sobre los actos de gobierno. Bajo esta perspectiva, este modelo de gestión gubernamental se asume como una “estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público”.²⁸

Como puede apreciarse, la estrategia de transformación político-administrativa del *Gobierno Abierto* va dirigida a liberar a la política del dominio que ejercen determinados grupos de interés y partidos políticos, los cuales han desprestigiado al sistema democrático y constituyen un riesgo de regresión autoritaria hacia un modelo representativo-clientelar más exacerbado; sobre todo, en la medida que acaparen los espacios deliberativos y decisorios en detrimento de la ciudadanía. Por tanto, el *Gobierno Abierto* implica un proceso continuo de depuración de las instituciones representativas del sistema político, al mismo tiempo de promover todo tipo de manifestaciones participativas y deliberativas que operen paralela y

abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas” (Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, Pgs. 60-66.).

²⁸ Op. Cit., Cruz-Rubio, César Nicandro. “¿Qué es... p. 51.



complementariamente a las instituciones electorales en la forma de espacios de “representación ciudadana”. En otras palabras, se busca transitar de un ciudadano-receptor a un ciudadano-gestor de la provisión de servicios públicos donde los gobiernos ejerzan el poder conjuntamente con la ciudadanía. Por tanto, también es necesario pasar del uso de herramientas auxiliares (presupuestos participativos) o de procesos especiales (como los plebiscitos o referéndums vinculantes) a instrumentos cotidianos en la toma de decisiones políticas y en el ejercicio de gobierno.

Como hemos señalado, el *Gobierno Abierto* ha recibido un fuerte impulso gracias a la disponibilidad de herramientas informáticas que se utilizan para tender un puente entre gobierno y sociedad. En el desarrollo de este proceso surgió el concepto de *Tecnopolítica*, el cual podemos entender como la “reapropiación de las herramientas y espacios digitales para construir estados de ánimos y nociones comunes necesarias para empoderarse, posibilitar comportamientos colectivos en el espacio urbanos que lleven tomar las riendas de los asuntos comunes”.²⁹ No obstante, para que un gobierno se considere “abierto”, lo fundamental radica en el involucramiento de los ciudadanos y organizaciones sociales en la gestión pública, aunque no sea necesariamente mediante interacciones virtuales.

Por tanto, el *Gobierno Abierto* no debe confundirse ni reducirse a una mera extensión conceptual del *Gobierno electrónico (eGovernment)*, a pesar de que en su desarrollo ambos esquemas tengan puntos de convergencia importantes. Por supuesto, es inobjetable que el aprovechamiento óptimo de la tecnología ha propiciado la proliferación -con alcances inéditos- de las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales pueden materializarse diversas interacciones entre gobierno y sociedad; pero también es cierto que “el uso del concepto de gobierno electrónico no implica un cambio en los valores ni en los principios que rigen el desempeño del sector público, sino que fundamentalmente destaca el uso de las tecnologías con la finalidad de elevar el rendimiento, la eficiencia y eficacia de los procesos gubernamentales y la prestación de los servicios públicos”.³⁰ De la misma forma, el *Gobierno Abierto* tampoco debe constreñirse a la identificación de innovaciones de estrategias o políticas públicas en materia de transparencia y

²⁹ Toret, J. (2013). *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida*, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 2013, p. 45. Dirección electrónica: <http://in3wps.uoc.edu/index.php/in3-working-paper-series/article/view/1878>

³⁰ Op. Cit., Cruz-Rubio, César Nicandro. “¿Qué es... p. 51.



rendición de cuentas; aunque éstas, efectivamente, formen parte de su conceptualización.

El enfoque del *Gobierno Abierto* y su instrumentación implica una mejora cualitativa mediante la creación de *valor público*;³¹ es decir, no solamente se trata de mejorar los niveles de eficiencia del gobierno usando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's),³² sino que conlleva una transformación profunda sobre la forma en que desarrolle la interacción sociopolítica para conformar un gobierno más accesible, transparente y abierto a la colaboración ciudadana. De esta forma, el *Gobierno Abierto* busca alcanzar metas que profundicen los procesos democráticos a través de diversos medios (figuras institucionales e instrumentos electrónicos) para articular nuevos y más complejos modos de gobernanza; en este sentido, más allá de la transparencia y el *open data*, el desarrollo del concepto de *Gobierno Abierto* implica el fortalecimiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y en una más estrecha colaboración en el ejercicio de gobierno.

ESTRUCTURACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Formas y facetas.-

³¹ El concepto de *valor público* ha sido objeto de una amplia discusión debido a la ambigüedad a la que se puede prestarse. Sin embargo, a nivel general, podemos decir que se refiere al valor que los ciudadanos obtienen de las actividades de los organismos públicos; es decir, al creado por el Estado a través de la provisión de servicios públicos de calidad, la hechura de leyes y otras acciones a través de sus instituciones, con objeto de responder de manera más efectiva a las necesidades y demandas de los ciudadanos, a la par de estimular su participación en la toma de decisiones, promoviendo la transparencia y garantizando los derechos humanos en una sociedad.

³² Las llamadas TIC's sólo son herramientas y por lo mismo tienen un carácter meramente instrumental; es decir, son utilizadas como uno de los medios para la consecución de los objetivos del *Gobierno abierto*.



<p>Medio:</p>	<p>Para lograr la apertura generalizada de las políticas públicas y transformar la relación entre la sociedad y el Estado, transitando de los modelos organizativos verticales hacia redes de colaboración para establecer una gestión integral y de carácter colaborativo.</p>
<p>Estrategia de actuación:</p>	<p>Abrir al escrutinio público la información que posee, produce y gestiona el gobierno para garantizar el derecho a la información, a la vez de incorporar activamente a la ciudadanía en los procesos de participación, deliberación y gestión del ejercicio de gobierno y la dotación de servicios públicos.</p>

<p>Principios y valores.-</p>	
<p>Transparencia:</p>	<p>Abrir la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales hacia los ciudadanos conforme a los estándares básicos de datos abiertos (<i>open data</i>), a fin de garantizar el derecho de acceso a la información como pilar de la transparencia y el escrutinio público de la acción gubernamental.</p>
	<p>Promover desde el Estado que los</p>



<p><i>Participación ciudadana:</i></p>	<p>ciudadanos participen en el debate público y colaboren en el desarrollo de una gobernanza más participativa, colaborativa y fiscalizable.</p>
<p><i>Colaboración:</i></p>	<p>Ampliar los espacios de diálogo, participación y deliberación para desarrollar de manera conjunta entre gobierno y sociedad, innovaciones en la gestión gubernamental y en la dotación de servicios públicos para crear <i>valor público</i> e integrar operativamente al conjunto de sectores de la sociedad en esta tarea.</p>
<p><i>Rendición de cuentas:</i></p>	<p>Establecer un marco jurídico e institucional para que las autoridades gubernamentales expliquen sus acciones a la ciudadanía, y atiendan su sentir, paralelamente a ser sujetos de sanción cuando no cumplan con su responsabilidad y compromisos públicos o incurran en incumplimiento de la ley.</p>
<p><i>Tecnología e innovación:</i></p>	<p>Proveer a los ciudadanos del acceso abierto a las TIC's para que aumenten su aprovechamiento, a fin de fortalecer su participación y colaboración en los ejercicios de gobierno.</p>



Objetivos.-

- I. Transitar de una posición colectiva de representación a una de mayor inclusión, participación y colaboración de la ciudadanía en el proceso político para acercarse lo más posible a la auto-representación y autogestión.
- II. Superar el modelo de gestión cerrada promoviendo el establecimiento de prácticas y mecanismos de participación política y gobernanza que enriquezcan la dinámica democrática en la sociedad.
- III. Abrir la participación para la toma de decisiones y el empoderamiento ciudadano sobre las políticas públicas para incidir en su orientación, abarcando la totalidad de su ciclo: diseño, implementación, seguimiento, control y evaluación.
- IV. Consolidar un esquema de políticas públicas orientadas a la incorporación de clases sociales tradicionalmente marginadas de la esfera del poder al proceso de toma de decisiones.
- V. Reforzar la estructura de las libertades políticas a través de medidas de protección específicas, apoyándose en los nuevos elementos tecnológicos adaptados a las necesidades jurídicas e institucionales.



Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, Pp. 500.

Andrés Hofmann, Alvaro Ramírez Alujas, José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores). *La promesa del Gobierno Abierto*, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2012, Pp. 519.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, Pp.

Fernández Santillán, José. *Liberalismo democrático. Modelo para armar un país*, Editorial Océano, México, 1997.

Issa Luna Pla, José Antonio Bojórquez Pereznieto (Coordinadores). *Gobierno Abierto. El valor social de la información pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM – Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, 2015, Pp. 240.

Jiménez Guzmán, Rodolfo (coordinador). *Las políticas públicas, gerencia y gestión pública moderna, panaceas de racionalidad y eficiencia, o nuevas tecnologías de gobierno*, México, 1999.

Kelsen, Hans. *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, Editorial Debate, España, 1988, Pp. 344.

Martínez Assad, Carlos Roberto. *La representación política en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Secretaría de Gobernación, México, 2000.

Meyer, Jean. *La Revolución Mexicana*, Tusquets editores, México, 2009.

Pitkin, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, Pp. 283.



PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE ZACATECAS



Przeworski, Adam. *Democracia sustentable*, Cambridge University Press, 1998 -
Volumen 3 de Latinoamericana (Paidós), 1998, Pp. 193.