



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de

México

México

Sánchez González, José Juan

La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto

Espacios Públicos, vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, 2015, pp. 51-73

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67642415003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto

## Citizen participation as a tool for open government

Fecha de recepción: 21 de octubre de 2014

Fecha de aprobación: 7 de mayo de 2015

*José Juan Sánchez González\**

### RESUMEN

Destaca la importancia de la participación ciudadana en la construcción de espacio público. La participación ciudadana se ubica como elemento clave en la etapa socio-céntrica del gobierno abierto. El método utilizado es la investigación documental. Primero, se realiza una aproximación conceptual de la participación ciudadana. Segundo, se describe a la participación ciudadana en su evolución en la agenda de la administración pública latinoamericana con las propuestas de los organismos internacionales y en su desarrollo conceptual para definir las etapas en la participación ciudadana. Tercero, destacando la importancia de la participación ciudadana como elemento clave para el gobierno abierto. Los resultados son: la participación ciudadana es un elemento clave en la agenda internacional de la administración pública, cuenta con el apoyo de organismos internacionales, que se cuentan con tipologías y que dentro del gobierno abierto es esencial para ensanchar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos.

**PALABRAS CLAVE:** participación ciudadana, gobierno abierto, transparencia, administración pública, agenda internacional.

### ABSTRACT

The relevance of citizen participation in the forging of public spaces is highlighted in this paper. Citizen participation is identified as a key element in the socio – centric stage of open government. The methodology of this paper is purely documental. First, a theoretical approach of citizen participation was built. Second, citizen participation is described as a part of the evolution of the public administration’s agenda in Latin America with the proposals of international organizations and in its conceptual development to define the stages of citizen participation. Third, we stress the importance of citizen participation as a key element for open government. The results are: Citizen Participation is a key element in the global agenda of public administration, along with the support of various international organizations, that is comprised by typologies and that is within reach of open government. It is essential to improve transparency and the accountability of governments.

**KEY WORDS:** citizen participation, open government, transparency, public administration, global agenda.

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: [cameralista@hotmail.com](mailto:cameralista@hotmail.com)

52 PRESENTACIÓN

El asunto de la participación ciudadana no es una cuestión de moda o preferencia, sino que es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia, con sus implicaciones sobre la política pública buscando mayor racionalidad (Canto, 2011: 17). Durante las últimas décadas han proliferado las experiencias de participación ciudadana. Con instrumentos y resultados diversos han sido muchas las administraciones que han intentado involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de sus políticas públicas. En el ámbito de la participación ciudadana, afirma Brugué (2009) que se está frente a una encrucijada. Se necesita dar un salto cualitativo que permita superar la retórica participativa para mostrar los resultados concretos de su práctica. Se necesita materializar las promesas de la participación ciudadana; unas promesas que no pueden limitarse a la propia realización de los procesos participativos, sino que deben proyectarse sobre su capacidad para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía (Brugué, 2009: 55).

La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en la dirección a ella implica un rediseño

profundo del Estado (Klilksberg, 2006: 820). En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Para abrir plenamente a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanente como el referéndum, los *ombudsman*, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente la participación ciudadana y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.

Cuando se refiere al ámbito de la política, entendida como gestión de la cosa pública, como gobierno de los intereses colectivos, como medio de resolver los conflictos sociales, adjetivamos la participación y la llamamos “participación ciudadana”. En este caso, el “sentirse parte de” significa el ejercicio del derecho a ser miembro de la comunidad política: ciudad, país, en la que se organiza la sociedad. A pesar de la manifestación formal de ese derecho a “ser parte”, si no se produce el efecto de “sentirse parte”, difícilmente se podrá ejercer la ciudadanía activa (Pindado, 2009: 126) y la participación ciudadana activa.<sup>1</sup> Las necesidades que impone la nueva

<sup>1</sup> El origen de la palabra “participación” nos remite a su significado. Desde el punto de vista estrictamente lingüístico, se trata de “tomar parte” del latín *pars* y *capio*. Participar, tomar parte, se puede hacer, respecto de cualquier hecho colectivo. Es necesario que haya más de un individuo para que se pueda hablar de participación. La participación implica que “se siente uno parte de”, “se es parte de” un colectivo o comunidad que está formando por diferentes partes (Pindado, 2009: 125).

economía mundial, requiere de gobiernos emprendedores y ágiles para la promoción del desarrollo (Cabrero y Díaz, 2009: 1), por lo que es necesario impulsar mecanismos efectivos de participación ciudadana. Según Subirats (2009), la incertidumbre muchas veces genera problemas, es también el camino para su resolución colectiva. A través de los procesos participativos, todos los actores participantes acostumbran a entender mejor la complejidad como algo inherente a todo proceso decisional público, y no como una anomalía a superar (Subirats, 2009: 17).

Una de las innovaciones más recientes ha sido la introducción de acciones dirigidas a promover la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos locales a través de arreglos institucionales diversos. Los teóricos de la participación política en ocasiones parecen olvidar que los nuevos mecanismos participativos se incorporan en un contexto institucional preexistente, basado en principios diferentes, y que los procesos de encaje suelen implicar importantes fricciones y conflictos (Salvador y Ramió, 2012: 1). Los gobiernos cerrados están acostumbrados a bloquear las modalidades de la participación ciudadana, por lo que los escasos mecanismos institucionalizados de consulta están controlados por sus propias reglas de control. Por el contrario, los gobiernos abiertos deben destacarse por su nivel de transparencia, rendición de cuentas, mecanismos de participación ciudadana e integridad pública.

En la democracia moderna, los ciudadanos poseen naturaleza activa, es decir, tienen

la oportunidad de intervenir en el destino colectivo que es parte irrenunciable de la vida pública. En ésta es factible aprovechar las ventajas que se derivan para ejercer las libertades, los derechos y la responsabilidad sin más límite que la libertad, el derecho y la responsabilidad de los demás. Por tanto, la ciudadanía no es dato en sí; por el contrario, es un proceso que se construye de acuerdo con valores, cultura, toma de conciencia, ejercicio de la responsabilidad y la aceptación de que los contrarios también tienen el derecho a ser reconocidos con base en el principio de igualdad (Uvalle, 2005: 338-339).

En este artículo, el objetivo es destacar la importancia de la participación ciudadana como mecanismos de construcción del espacio público. La relevancia de la participación ciudadana ocurre en dos planos: primero, en el nivel institucional en el que más naciones lo han reconocido en la agenda del buen gobierno, y segundo, a nivel teórico desde la propuesta de Arnstein (1969), el “Spectrum de participación” de la IAP2 (International Association for Public Participation), hasta la propuesta de la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2001) en donde se definen tres niveles de participación ciudadana: información, consulta y participación activa. A partir de estos referentes prácticos y teóricos, se ubica a la participación ciudadana en el contexto del gobierno abierto (*open government*). Bajo estas consideraciones generales, el artículo se encuentra dividido en tres apartados. En el primero, se realiza una descripción de algunas definiciones para conceptualizar a la participación ciudadana. En el segundo, se describe tanto el nivel

práctico de la participación ciudadana en su evolución en la agenda de la administración pública internacional, así como las propuestas teóricas más relevantes en esta materia. Por último, se describe al gobierno abierto y al componente de la participación ciudadana de modo comparativo, para destacar su relevancia en la agenda de los temas societales.

### APROXIMACIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en la administración pública es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las

comunidades y grupos indígenas (CLAD, 2009: 3-4). Entonces, la participación ciudadana permite la construcción de espacio público y permite recuperar lo público del ejercicio ciudadano, mediante el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas que les concierne.

La participación ciudadana, de manera restrictiva, es el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisiones sobre dichas actividades y objetivos (BID, 2004: 2). La participación ciudadana, no significa decidir, sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso. Algunas de las definiciones más citadas de la participación ciudadana se presentan en el cuadro 1.

*Cuadro 1*

#### DEFINICIONES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

<i>Autor</i>	<i>Definición</i>
Restrepo	“La participación social refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social es el de las medicaciones entre Estado y sociedad”.
Velázquez y González (2004)	“Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”.
Cardarelli y Rosenfeld (1998)	“Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos”.

Fuente: elaboración propia a partir de (Canto, 2011: 27-28).

En la mayoría de las definiciones de participación ciudadana, existen elementos en común: una mediación entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, los cuales influyen en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen (Canto, 2011: 28). En las diversas modalidades de participación ciudadana, su involucramiento parcial o completo en las políticas públicas es fundamental en los asuntos de la administración pública.

Al mismo tiempo, que la categoría participación ciudadana es relevante en el ámbito de los asuntos públicos, también existen posiciones a favor y en contra de la participación ciudadana. A nivel discursivo, los gobiernos aceptan a la participación ciudadana como parte de las mejores prácticas internacionales, sin embargo, en la práctica se oponen, ya que les preocupa que los ciudadanos conozcan y se involucren en los procesos y procedimientos gubernamentales porque consideran que pierden control en sus asuntos. Como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 2

ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporciona información sobre el ambiente social en donde se ejecutarán las actividades de desarrollo;</li> <li>• Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios;</li> <li>• Genera aprendizajes sociales e innovación;</li> <li>• Fortalece a las instituciones locales;</li> <li>• Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones;</li> <li>• Contribuye a mejorar la eficacia de las instituciones locales;</li> <li>• Genera formación de capital social;</li> <li>• Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad;</li> <li>• Contribuye a la formación y fortalecimiento de identidad local o regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación;</li> <li>• Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas;</li> <li>• Se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales;</li> <li>• Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes;</li> <li>• Propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada;</li> <li>• Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas;</li> <li>• Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de (Canto, 2011: 28-29).

En una democracia contemporánea, la participación ciudadana tiene mayores argumentos a favor, ya que se constituye en un contrapeso efectivo del abuso del poder, junto con la transparencia y el acceso a la información pública

sirven como elementos para vigilar la acción gubernamental y combinado con el combate a la corrupción, son factores esenciales para el control del poder y darle una dirección a los asuntos públicos con fundamentos de

interés público. Los argumentos en contra de la participación ciudadana, pueden ser contenidos con una legislación que evite la sobre representación de las organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, existe un doble carácter de la participación ciudadana en el Estado. En primer término, la participación es un *proceso* resultante de las acciones de los actores, con sus identidades, orientándose a la incidencia en el Estado como garante de reglas que hagan factible la inclusión social. En segundo término, la participación es un *resultado*, ya que el Estado incorpora en su institucionalidad los mecanismos forjados por la sociedad para que la atención a las demandas sociales sea sustentable y duradera en la promoción de la equidad y la confianza (Ortiz, 2012: 1). Ya sea como proceso o como resultado, la participación ciudadana contribuye a reforzar el espacio público, permitiendo a los ciudadanos influir en la toma de decisiones de los gobiernos y no sólo las élites políticas que tradicionalmente capturan a los gobiernos.

El fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos no es una fórmula mágica. Fingir tomar en cuenta las opiniones y participaciones de los ciudadanos sin hacerlo verdaderamente, irá probablemente en contra del objetivo perseguido y debilitará la confianza en la administración pública y en la democracia. Por ello, cada vez que se trata de fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, el compromiso y la voluntad política de los servidores públicos son factores de éxito decisivos. El fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas

y ciudadanos tampoco garantiza por sí solo el éxito. Sin embargo, dichos riesgos deben ser comparados con los efectos negativos y los costos que implica la no-participación ciudadana (OCDE: 2006, 26).

Kliksberg (1984) ya sostenía que se equivocaba el marco conceptual tradicional, aplicado a la reforma de la administración pública latinoamericana, dejaba de lado la actitud y vinculación que establecen los ciudadanos mediante su participación en los asuntos públicos (Kliksberg, 1984: 40). Los ciudadanos pueden proveer a la reforma de la administración pública de elementos de gran utilidad técnica: información de campo sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos; retroalimentación sobre el resultado concreto de los cambios; y sugerencias derivadas de extensas experiencias. En ocasiones es necesario para la acción eficiente de los nuevos sistemas administrativos que los mismos usuarios modifiquen actitudes arraigadas que permiten aceptar los cambios producto de la reforma administrativa. Al no consultar, ni hacer participar a la población en su esfuerzo, la administración pública tenderá a ser percibida por ello como un movimiento artificial y de una "élite", ajeno a sus necesidades, requerimientos y a la voluntad ciudadana.

La participación activa de la ciudadanía era un campo limitadamente transitada en la administración pública de América Latina. Constituye una promisoría posibilidad para ampliar considerablemente el apoyo y la vialidad de la modernización del aparato gubernamental. Sería necesario examinar a detalle las características de la relación

usuario-administración pública en la región e identificar cómo podrían transformarse con orientación a la participación colectiva y efectiva de la ciudadanía en la gestión con el aparato público. Para ello, deberá recuperarse el aprovechamiento de la rica experiencia de la región en materia municipal, el desarrollo de las organizaciones vecinales, las vastas posibilidades de la descentralización administrativa y la utilización de la voluntad ciudadana, que no había sido adecuadamente conducida.

#### LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGENDA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La participación ciudadana ha seguido en América Latina dos caminos: el primero, el reconocimiento institucional en sus acuerdos internacionales de la participación como elemento relevante de la acción gubernamental; el segundo, en el plano teórico con las propuestas para definir y clasificar a la participación ciudadana con el propósito de destacar las vías

para su implementación en la administración pública de la región.

En el primer plano de reconocimiento institucional, las grandes tendencias del profundo y acelerado proceso de cambio que enfrentan los países de América Latina y el Caribe—democratización, reformas económicas, descentralización, la globalización y las nuevas tecnologías de telecomunicación— han implicado un importante cambio en el papel del Estado, el mercado y los diferentes actores sociales (BID, 2004: 1). En este contexto se reconoce la creciente importancia de la participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas públicas.

La participación ciudadana implica siempre la cesión, distribución o delegación del poder por parte de los poderes públicos hacia la iniciativa ciudadana (Ortíz, 2012: 37). La participación ciudadana ha tenido un largo proceso en América Latina y el Caribe para convertirse en un tema central de la agenda latinoamericana de la administración pública (BID, 2004: 1-2). El siguiente cuadro retoma los antecedentes más importantes de la participación ciudadana en la región.

*Cuadro 3*

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGENDA LATINOAMERICANA

<i>Acuerdos</i>	<i>Descripción</i>
Declaración de Río (1992)	“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda”.
Cumbre de las Américas, Miami (1994)	“Una democracia vigorosa requiere una amplia participación de todos los sectores en asuntos públicos”.

Continúa...

<i>Acuerdos</i>	<i>Descripción</i>
Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible (1996)	“Como requisito fundamental para el desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación”.
Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998)	“La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana”.
Cumbre de las Américas de Québec (2001)	“Con todos los sectores de la sociedad civil y las organizaciones internacionales para asegurar que las actividades económicas contribuyan al desarrollo sostenible de nuestras sociedades”.
Plan de Acción de la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002)	“Todos los países deberían también promover la participación pública, incluso a través de medidas que permitan el acceso a información relativa a legislaciones, regulaciones, actividades, políticas y programas”.
Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2003)	“Estrategias para incrementar y fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA.”
Cumbre Extraordinaria de las Américas (CEA), Monterrey, Nuevo León (2004)	“Alentaremos la participación de la sociedad civil en el proceso de Cumbres de las Américas, para lo cual nos proponemos institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado”.

Fuente: BID (2004), *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*, pp. 1-2.

Como puede inferirse, la importancia de la participación ciudadana en la agenda latinoamericana fue creciendo en relevancia y estrategia para alcanzar un buen gobierno. En América Latina, otros antecedentes de la participación ciudadana fueron evidentes en 1988 en la Constitución de Brasil, cuando introdujo como uno de sus elementos a la participación; la Constitución de Colombia en 1991 introdujo también el tema de la participación en los distintos niveles de gobierno. En 1994, Bolivia aprobó la Ley de Participación Popular, lo mismo que en su reciente Constitución. En 2003, teniendo como antecedentes legislaciones

locales para el Distrito Federal, México aprobó las leyes de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles, por un lado, y, por otro, de Desarrollo Social (Canto, 2011:32).

El Banco Mundial (BM) declaró que “el mensaje para nuestros clientes es que, cualquiera que sea su sistema político, no se puede lograr un desarrollo favorable sin una buena gobernabilidad y sin la participación de sus ciudadanos” (BM, 2011: 1). El actual presidente del BM, Jim Yong Kim, también señaló:

Para lograrlo se requieren cambios en la manera en que trabajamos, pero ningún cambio es

más importante que ayudar a los Gobiernos a profundizar su relación con los ciudadanos. (...) Pero un desarrollo centrado en los ciudadanos, además de proporcionar información crucial, contribuye a establecer *incentivos* vitales para resolver complejos desafíos en materia de prestaciones. La voz de los ciudadanos puede ser clave para ejercer sobre el Gobierno (...) La voz de los ciudadanos constituye un aspecto central de las actividades sujetas a rendición de cuentas (BM, 2013: 2-3).

En un segundo plano, el teórico, se ha intentado conceptualizar y establecer una tipología aceptada que muestre los grados de la participación ciudadana en el ámbito de la administración pública. Una primera propuesta teórica es la que establece una tipología de niveles de participación, corresponde a Arnstein (1969), que asciende desde grados bajo cero hasta las alturas en ocho niveles, agrupados en tres planos: plano de la participación, que pretende sustituir a la genuina participación ciudadana mediante mecanismos de manipulación; plano de la participación simbólica, donde se permite a la ciudadanía escuchar, tener voz e incluso ser escuchada; y plano del poder ciudadano, donde la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo o mediante auténtica delegación del poder (Calderón, 2012: 34; Ortiz, 2012: 38).

*Tabla 1*  
TIPOLOGÍA DE NIVELES DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA

8 Control ciudadano	Niveles de poder ciudadano
7 Delegación de poder	
6 Socio	
5 Conciliación	Niveles simbólicos
4 Consulta	
3 Información	
2 Terapia	Sin participación
1 Manipulación	

Fuente: Sherry, Arnstein (1969), "A ladder of citizen participation".

Sobre la base de esta escala se han realizado formulaciones posteriores con menor carga crítica (Calderón, 2012: 35; Ortiz, 2012: 39). La segunda propuesta, una de las más aceptadas es el "Spectrum de la participación pública" de la IAP2, que distingue cinco escalones, comenzando la escala con el número cero, ya que el primer escalón es, realmente pre-participación:

1. Información: canal unidireccional en donde el gobierno facilita información de sus intenciones.
2. Consulta: expresión de la ciudadanía, sin compromiso acerca del tratamiento de sus opiniones.
3. Implicación: aceptar propuestas de la ciudadanía, pero sin dejar que ésta participe en las decisiones globales.

4. Colaboración: proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas, pero conducido por la administración.
5. Delegación: los ciudadanos tienen ámbitos en los que deciden automáticamente.

Cada proceso participativo puede diseñarse en el nivel de un peldaño concreto. Lo que no puede olvidarse es que la mera información puede ser un prerrequisito, pero no es participación, ya que no devuelve ningún poder a los ciudadanos y que a mayor entrega del poder, más participativo será un proceso. La ciudadanía tiene el deber cívico de crear valor público y no limitarse a ser un mero receptor de las políticas públicas. Los ciudadanos no somos clientes (Ortiz, 2012: 41).

Una tercera propuesta, el trabajo del PUMA (Public Management Committee) de la OCDE que ha logrado definir de manera más específica para la administración pública la importancia de la participación ciudadana en la administración pública. Al respecto, la OCDE afirma que el fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una buena inversión para mejorar el diseño de las políticas públicas, al igual que un elemento fundamental del buen gobierno. Ello proporciona al gobierno nuevas fuentes de ideas relevantes para el diseño de políticas, de información y de recursos para la toma de decisiones. Asimismo, y no menos importante, contribuye a desarrollar la confianza del público en el gobierno, elevando la calidad de la democracia y fortaleciendo la capacidad cívica. Dichos esfuerzos contribuyen a fortalecer la democracia representativa, en la cual los parlamentos juegan un papel crucial (OCDE, 2001: 1).

La administración pública interviene en diferentes niveles: local, regional, nacional e internacional. En cada uno de esos niveles, está en contacto con los ciudadanos. A nivel nacional es el más pertinente para la elaboración de políticas públicas. Los ciudadanos entran en relación con la administración pública en calidad de individuos, o en grupos organizados como las organizaciones de la sociedad civil (osc). La democracia descansa en el consentimiento de los ciudadanos (OCDE, 2006: 17).

Las relaciones entre gobierno y ciudadanos cubren un amplio espectro de interacciones diferentes en cada etapa del ciclo del diseño de políticas, desde su elaboración y su puesta en marcha hasta su evaluación (OCDE, 2001: 3). Al analizar esta compleja relación, la OCDE empleó las siguientes definiciones:

- Información: una relación de sentido único en la cual el gobierno genera información y la difunde a los ciudadanos. Cubre tanto el acceso “pasivo” a la información de los ciudadanos como las medidas “activas” aplicadas por el gobierno para difundir la información entre los ciudadanos.
- Consulta: una relación de doble dirección en donde los ciudadanos plantean al gobierno. Se basa en una propuesta previa por parte del gobierno en torno al tema o problema público sobre el cual busca la opinión de los ciudadanos y les solicita información.
- Participación activa: una relación asociativa con el gobierno, en la cual los ciudadanos activamente se comprometen en el proceso de diseño de políticas. Reconoce a los ciudadanos la facultad de hacer propuestas

sobre las diversas alternativas y establece un diálogo en torno a la correspondiente política pública, aunque la responsabilidad de la decisión final o la formulación de la política recaigan en el gobierno.

Al fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, los gobiernos no renuncian a su derecho y obligación de establecer políticas y tomar decisiones, más bien buscan ejecutarlas de manera innovadora. La información, la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de políticas

públicas no atenta contra los derechos del legislador. De hecho, los parlamentos han decidido realizar acciones similares para reforzar sus propias relaciones con los ciudadanos (OCDE, 2006: 11).

Las medidas concretas mediante las que la información, la consulta y la participación activa se llevan a la práctica se han dividido en diferentes ámbitos, según atañan a la esfera legislativa, política, institucional o instrumental, en referencia a las herramientas utilizadas, tanto tradicionales como basadas en las TIC, como se muestra en el siguiente cuadro.

*Cuadro 4*  
MARCO DE ANÁLISIS DE LAS VARIABLES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

<i>Variables</i>	<i>Leyes</i>	<i>Políticas</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Herramientas (tradicionales)</i>	<i>Herramienta (TIC)</i>
Información	Libertad de información	Facturación de servicios	Oficinas de información	Registros, folletos, pósters	Sitios y portales
Consulta	Evaluación de la repercusión de nuevas normas	Grupos minoritarios	Órganos asesores	Audiencias públicas	Correo electrónico
Participación ciudadana	Iniciativa legislativa popular	Acuerdos de cooperación	Unidades administrativas centrales	Jurados populares	Grupos de discusión en línea

Fuente: (Caddy y Vergez, 2003: 8).

El cuadro pone en evidencia que cada uno de los elementos (leyes, políticas, instituciones y herramientas) influye en la capacidad de los ciudadanos de recibir información, ser consultados y participar activamente

en la elaboración de las políticas públicas (Canto, 2011: 29). También es importante considerar estos elementos para mejorar la participación ciudadana, como se observa en el cuadro 5.

*Cuadro 5*

PROPUESTA PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

<i>Propuesta</i>	<i>Descripción</i>
La información es un requisito previo básico	Lograr adecuados niveles de acceso a la información y de protección de ésta requiere una normativa apropiada, mecanismos institucionales claros para aplicarla y un sistema judicial independiente que garantice su cumplimiento.
La consulta es fundamental para la elaboración de políticas	En la consulta, los poderes públicos definen cuestiones, establecen preguntas, gestionan el proceso e invitan a los ciudadanos a contribuir con sus puntos de vista y opiniones.
La participación activa supone una nueva frontera	La participación activa reconoce la capacidad y la autonomía de los ciudadanos para debatir y generar alternativas de políticas. Se precisa que los ciudadanos asuman un mayor grado de responsabilidad en la elaboración de políticas, como contrapartida de los mayores derechos de participación de que gozan.
Atraer a los ciudadanos en línea	Todos los países de la OCDE reconocen el enorme potencial de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para ofrecer un servicio público de mayor calidad a precios más bajos; mejora la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes públicos.

Fuente: Caddy y Vergez, 2003: 9-10.

Las actividades complementarias como la información, la consulta y la participación activa han existido siempre, hasta cierto punto, en las democracias, de una manera u otra (OCDE, 2006: 18). Sin embargo, dado que la democracia no cesa de evolucionar, las reivindicaciones de apertura y transparencia de los ciudadanos, así como la naturaleza cada vez más compleja de las sociedades y de los retos que éstas enfrentan, llevan a los gobiernos a buscar, cada vez más, el fortalecimiento de estas interacciones.

Un asunto es claro: la información, la consulta y la participación activa exigen recursos –tiempo, experiencia y dinero– como cualquier otra actividad de la administración pública. Sin embargo, los financiamientos necesarios para obtener resultados convincentes gracias a la información, la consulta y la participación activa, son generalmente bajos, comparados al

total de los fondos invertidos en una política determinada (OCDE, 2006: 23).

En una visión tradicional de la política y la administración, la ciudadanía, con su actividad pública de agregación y ajuste de intereses, ha estado pasiva y ausente, ha sido objeto de conducción y administración, pero además sujeto. En realidad, sus iniciativas han sido poco influyentes en la configuración de los asuntos públicos, en la elaboración de las políticas y de su puesta en práctica. En el tiempo de un gobierno autosuficiente, capaz de organizar desde sí mismo la cooperación y el entendimiento social, era muy difícil que tuvieran un lugar en el sistema las organizaciones autónomas, ciudadanas y tuvieran además la capacidad para lanzar iniciativas públicas significativas y exitosas, menos aún hacerse cargo de ellas (Aguilar, 2006: 837).

Las cosas han comenzado a cambiar como parte de una ciudadanía más autónoma y activa frente a un gobierno que se ha ido volviendo más conservador y permeable. Ahora se busca concretamente incorporar y validar la posición de que el ámbito, la materia, la extensión del gobierno y de la administración pública era algo constituido por el público ciudadano y que los ciudadanos mismos, mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales, podrían ser también sujetos de la administración pública. Haciéndose cargo de la gestión de varios asuntos públicos, en cooperación con el gobierno o con la presencia (financiera, regulatoria, promotora, supervisora, evaluadora, correctora) del gobierno.

A pesar de las muchas limitaciones que siguen existiendo, las últimas décadas han contemplado una creciente presencia de mecanismos que permiten la participación ciudadana en la administración pública local. En algunos casos, a partir de la estrategia tendiente a mejorar la eficacia de la gestión, a incrementar la legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos, o bien tratando de responder a una demanda social en este sentido, se han puesto en marcha diversos tipos de experiencias, con funcionamientos y resultados muy dispares, que tienen en común el pretender escuchar a los ciudadanos a la hora de definir las políticas públicas del ámbito local (Font *et al.*, 2011: 56).

El “derecho a la participación ciudadana en la gestión pública” es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país

en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional. El principal desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es su universalización. La participación ciudadana se tiene que orientar en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad (CLAD, 2009: 2).

La importancia de la participación conlleva a situar el modo en que los ciudadanos se interesan por los asuntos políticos. En la democracia, la participación es una fórmula que permite a los ciudadanos ganar espacios de gestión y decisión que son cruciales en la definición e implementación de las políticas públicas. Gestión y decisión, son un medio para definir espacios de actuación que conciernen a la sociedad y a los propios ciudadanos, mismos que se articulan en formas de organización que tiene presencia y efectividad en la vida asociada. La participación es una vía para que los ciudadanos organizados incursionen con orden en el mundo institucional del Estado, el cual también es receptivo a la complejidad de la representación (Uvalle, 2005: 347-348). Se facilita de este modo, que la voz y presencia de los ciudadanos sea uno de los puntos de balance para que el ejercicio del poder se lleve a cabo sin anular a las partes activas de la sociedad.

La participación ciudadana ha transitado dentro de la administración pública, de un papel pasivo y marginal, a considerarse como

elemento activo y sustantivo en la conformación de políticas públicas colaborativas, donde los ciudadanos contribuyen a mejorar el espacio público, donde no sólo son objetos, sino sujetos participativos en una administración pública deliberativa.

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO COMPONENTE CENTRAL DEL GOBIERNO ABIERTO

En estos primeros años del siglo XXI, está tomando forma un nuevo paradigma que pretende llevar a efecto la gobernabilidad democrática por la vía de buscar una corresponsabilidad social con el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas, a lo que estamos llamando *Gobierno abierto*. La apertura del gobierno y la participación de la ciudadanía son la sístole y la diástole del corazón de la gobernanza y del gobierno abierto (Ortíz, 2010: 31).

Escribir sobre gobierno abierto es un reto mayúsculo, principalmente porque no existe una definición conceptual terminada y asumida como válida por un grupo amplio e influyente de participantes. Es más ilustrativo y útil aproximarse al concepto de gobierno abierto como una iniciativa en marcha, que engloba diversas aspiraciones de sectores distintos de la sociedad, y que va definiéndose más bien por las diferentes experiencias que ocurren en las sociedades en las que esta iniciativa tiene seguidores (Peschard, 2012: 27). Un gobierno abierto es un término que aún se está construyendo. Actualmente ofrece una serie

de ideas provocadoras para la reconstrucción del concepto gobierno, a través de nuevas formas que podrían aumentar y mejorar las capacidades de las sociedades democráticas para hacer frente con eficacia, de manera sostenible y equitativa a temas de interés común (Cobo, 2012: 101), en los que la participación ciudadana adquiere una mayor importancia en los asuntos públicos.

Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita 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, 2012: 27). Así, un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, las organizaciones de la sociedad civil (osc) y los ciudadanos pueden “saber cosas” (obtener información relevante y comprensible), “conseguir cosas” (obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno), y “crear cosas” (participar en el proceso de toma de decisiones (Ramírez y Dassen, 2012: 43).

Para la OCDE, el término ha evolucionado desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una administración pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable (OCDE/INAP, 2006) hasta un enfoque según el cual se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno

puede trabajar con la sociedad y los individuos para crear valor público (OCDE, 2010)<sup>2</sup> (Ramírez y Dassen, 2012: 43).

La Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) es un esfuerzo multilateral de varios países, por lo que no comienza con una construcción teórica específica. Aun cuando el concepto de gobierno abierto ha sido utilizado ya desde los años de 1980, no será hasta la toma de posesión del Presidente Barack Obama cuando adquiera plena carta de naturaleza como una opción alternativa al paradigma de gobierno que hasta entonces predominaba en Estados Unidos, muy vinculado al *New Public Management*, unido a la *Patriot Act* y la lucha contra el terrorismo (Villoria, 2012: 69).

El origen de la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto es singular, ya que se sustenta en conversaciones de un grupo diverso, integrado por individuos con experiencias en las organizaciones de la sociedad civil, en el periodismo, en la iniciativa privada y en el gobierno. Los elementos comunes fueron: la importancia de la transparencia; el acceso a la información gubernamental; la rendición de cuentas; la participación social en los asuntos públicos; y la amplia utilización de las tecnologías de la información (Peschard, 2012: 27-28). El gobierno abierto es el resultado de un debate histórico por el derecho de los

ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental. El punto central de este debate es precisamente la democracia, ya que esta libertad de información depende en gran medida de la libertad que le otorgue la democracia (Sandoval, 2013: 30).

El tema del gobierno abierto escaló rápidamente en la administración del presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, y desde ahí fue sumando a personas de diferentes países con prácticas exitosas en materia de transparencia. Durante 2010 se gestaron algunos lineamientos sobre gobierno abierto, que serían conocidos el año siguiente como *Open Government Partnership* (Peschard, 2012: 28). Como presidente, Obama firmó un memorándum ejecutivo en el que se comprometía a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoverá la eficacia y eficiencia gubernamental” (Villoria, 2012: 70).

El instaurar un gobierno para los asuntos públicos abierto y transparente constituye un reto común a todos los países. Entre los principios del buen gobierno comúnmente aceptados, cabe reseñar la apertura, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; la objetividad y la equidad en el trato dado

<sup>2</sup> La OCDE propone seis acciones para un gobierno abierto: 1) crear mayor confianza en el gobierno; 2) garantizar mejores resultados al menor coste; 3) elevar los niveles de cumplimiento; 4) garantizar la igualdad del acceso a participar de la formulación de políticas públicas; 5) fomentar la innovación y las nuevas actividades económicas; 6) mejorar la efectividad mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos.

a los ciudadanos, con especial mención de los mecanismos de consulta y participación; la existencia de unos servicios eficaces y efectivos; la instauración de legislaciones y normativas claras, transparentes y fácilmente aplicables; la coherencia en la elaboración de políticas públicas; el respeto del Estado de Derecho; y el seguimiento de estrictas pautas de comportamiento ético. Estos principios constituyen los cimientos del gobierno abierto (Caddy y Vergez, 2003: 3).

La iniciativa de gobierno abierto considera tres elementos sustanciales: transparencia, participación ciudadana y colaboración. Transparencia es el derecho que tienen los ciudadanos a conocer en qué se gastan sus impuestos, cómo se gastan, ya existen posibilidades tecnológicas suficientes para facilitar el acceso a la información. Por su parte, la participación ciudadana es la posibilidad de que los gobiernos puedan aprovechar la inteligencia colectiva de los ciudadanos y abrir su agenda legislativa a la ciudadanía. Todas las leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que toman los gobiernos pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y complementadas con las opiniones de los ciudadanos. Por último, la colaboración como una estrategia en la que los gobiernos nacionales, regionales y locales puedan colaborar entre sí, con el sector privado y los ciudadanos, aportando herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos (Calderón y Lorenzo, 2010: 17-18). El gobierno abierto es un gobierno colaborativo que utiliza las tecnologías de información y comunicación para cooperar con los ciudadanos y aprovechar su experiencia, además de solicitar su participación en determinados aspectos o situaciones.

El hecho es que el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucran —y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción— y los gobiernos han comenzado a preguntarse cómo incorporar el gobierno abierto a sus estrategias de gobierno electrónico (Concha y Naser, 2012: 7). Una mayor participación de los ciudadanos y de la sociedad civil no significa que los gobiernos electos declinen la responsabilidad de tomar decisiones en el público; implica que deben dedicar más tiempo y energía a explicar sus propuestas, a recabar la opinión de los ciudadanos a lo largo del ciclo de elaboración de políticas (desde su concepción a su aplicación) y a fundamentar las decisiones que toman (Caddy y Vergez, 2003: 4).

El gobierno abierto es el modelo de reingeniería de la vida pública y democrática más trascendente de la actual sociedad red. Es la posibilidad de fortalecer la democracia participativa, vincular a los tomadores de decisiones con los ciudadanos, decidir en función de las opiniones y preferencias de las personas que serán afectadas o beneficiadas con las decisiones, crear en conjunto valor público, reutilizar la información pública para generar riqueza, pero sobre todo, de aprovechar el empoderamiento ciudadano (Bojórquez 2012: 175-176). El gobierno abierto vuelve a colocar a la participación ciudadana en un elemento central de cualquier política pública que desee ser exitosa.

El gobierno abierto es una filosofía, una reingeniería o un elemento para “abrir la caja negra del Estado”. Para Oszlak (2012), el

gobierno abierto es una filosofía. Se reflexiona sobre cómo gobernar, cuál es el papel que desempeñan los gobiernos y los ciudadanos en la gestión pública y sus resultados. Este autor puntualiza las ideas de los defensores del gobierno abierto: 1) la tecnología facilita la comunicación e interacción recíproca entre gobierno y ciudadanos; 2) el gobierno debe abrir los canales para aprovechar la contribución de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, para recolectar las opiniones de políticas públicas en la co-producción de bienes y servicios, así como en la supervisión, control y evaluación de los resultados de la gestión pública; y 3) los ciudadanos deben involucrarse activamente para asumir sus responsabilidades en este escenario, donde asumen otras funciones como vigilantes y corresponsables de las decisiones públicas (Oszlack, 2012: 3).

En el gobierno abierto destaca la participación ciudadana. En ese sentido, los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público mediante la aportación de elementos informativos y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora y que atienda las necesidades de la sociedad (Mesina, 2013: 89-90). Por ejemplo, en la *Declaración de Principios de la Alianza de Gobierno Abierto*, se señala lo siguiente:

Apoyar la participación ciudadana. Valoramos la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación del público, incluida la participación plena

de las mujeres, hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión. (...) Nos comprometemos a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión. Nos comprometemos a crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas (citado por Mesina, 2013: 80-81).

En el componente de la participación ciudadana se establece que los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad (Ramírez y Dassen, 2012: 51).

Un supuesto indiscutible de la concepción del gobierno abierto es que la gestión de lo público cuente con la participación de la ciudadanía. Bajo esta perspectiva, el ciudadano deja de ser un pasivo receptor de bienes y servicios o un sujeto de regulación, para transformarse en un activo protagonista de procesos que, hasta ahora, eran de exclusiva responsabilidad del Estado. Y si aceptamos que estos procesos involucran la elaboración de las políticas públicas, la co-gestión y coproducción de bienes públicos y el seguimiento, control y evaluación de las políticas implementadas,

es posible observar que en estos tres planos se están generando nuevas instancias y ámbitos de actuación de organizaciones y actores sociales. La participación ciudadana trasciende largamente la simple consulta pública (Oszlak y Kaufman, 2014: 26).

En el estudio comparativo realizado por Oszlak y Kaufman (2014) donde realizan un estudio comparado de las mejores prácticas en gobierno abierto en la vertiente de participación ciudadana, algunas de ellas son las que se presentan en el cuadro 6.

*Cuadro 6*  
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

<i>Prácticas</i>	<i>Descripción</i>
1) Dictar normativa sobre participación	Varios países dictan o proyectan normativa sobre participación. La misma puede ponerse en vigencia a través en una cláusula constitucional, de una ley específica o de otro tipo de normativa (Chile, Colombia, Perú, Estonia y Argentina).
2) Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas	El objetivo es trabajar con la gente para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones son consideradas y entendidas. La promesa se traduce en: "Nosotros trabajaremos con usted para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en la toma de decisiones" (Argentina, Guatemala y Corea del Sur).
3) Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno	En este nivel de participación, el de consulta, con algunos componentes de involucramiento, conforme al compromiso que vayan adquiriendo los ciudadanos (Chile, Corea del Sur, Sudáfrica, Colombia, Panamá, Tanzania, España, El Salvador, México, Finlandia, y Estonia).
4) Facilitar la participación ciudadana sobre proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas	Se trata del nivel de consultas o de involucramiento. Una de las formas que puede asumir son las peticiones ( <i>e-petitions</i> ). En este último caso, son pedidos firmados online, en general a través de un formulario provisto por un sitio web (Brasil, República Dominicana, Perú, Estonia, Brasil, Costa Rica, Gran Bretaña, Estados Unidos, Panamá).
5) Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del Estado	Mediante la coparticipación en el proceso decisorio estamos avanzando hacia reales instancias de colaboración, cuyo objetivo es: "Asociar al público en cada uno de los aspectos de la toma de decisiones, con la promesa de Nosotros buscamos su asesoramiento y lo incorporamos a las decisiones en todo lo posible" (Canadá, Chile, Costa Rica, Honduras, Estonia, Tanzania, Filipinas, Finlandia y Perú).
6) Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales	El gobierno abierto ha traído consigo inspiración para la generación de la co-producción en los cuales se estaría avanzando desde la colaboración hacia el empoderamiento. "Poner la toma de decisión final en manos del público" (Corea del Sur, Argentina, Costa Rica, Brasil, Estados Unidos, Uruguay, Gran Bretaña, Panamá).

Fuente: elaboración propia a partir de Oszlak y Kaufman, 2014: 98-105.

El análisis de Oszlak en su vertiente de participación ciudadana es diverso, complejo y está determinado por el contexto de cada país, dentro de la alianza del gobierno abierto. Pero se puede inferir que hay países más comprometidos con la participación ciudadana, que lo establecido en el gobierno abierto y que generan mejores prácticas en materia de participación ciudadana.

Los ciudadanos, cada vez más capacitados e informados, exigen que sus opiniones y conocimientos se reflejen en la toma de decisiones, exigencia que los gobiernos deberán responder imperativamente. Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de políticas públicas. Estos tres aspectos permiten a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de ideas, información y recursos para la toma de decisiones. Además, contribuye a desarrollar la confianza del público en la administración pública, lo que incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo (Caddy y Vergez, 2003: 4-5).

El gobierno abierto como concepto e iniciativa multinacional, destaca por los elementos que la componen –transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos– por los derechos que la sustentan –libertad de prensa y de libre circulación de las ideas– como por la relevancia de la integridad pública y el combate a la corrupción que se ven fortalecidos

con la participación social de las organizaciones de la sociedad civil.

Con el gobierno abierto, la participación ciudadana vuelve a ser incorporada como parte esencial de una nueva estrategia de gobierno colaborativo, horizontal y que incluye a las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores válidos en el diseño de las políticas públicas y en la construcción del espacio público. La administración pública actual debe incorporar canales de comunicación con la participación de los ciudadanos, no sólo en forma discursiva y en los programas de gobierno, sino con acciones efectivas que cada vez más hagan coparticipes a los ciudadanos en los asuntos públicos.

La administración pública empieza a entender que necesita incorporar al ciudadano en el diseño de las políticas públicas, no sólo por motivos ideológicos, sino por el simple motivo de acertar con el diseño. “El gran reto en el siglo XXI, sigue siendo el de construir una administración ciudadano-céntrica, que orienta su actividad a las necesidades de cada ciudadano” (Ortíz, 2012: 35-36).

En suma, el análisis comparativo de diversas experiencias de gobierno abierto en el mundo, demuestran que conforme a la clasificación de la OCDE, se ha iniciado experiencia en el nivel de información y consulta, por lo que todavía se requieren mayores estrategias para que se pueda pasar a la participación activa y lograr que los ciudadanos puedan incidir en la toma de decisiones de la administración pública.

## CONCLUSIONES

La participación ciudadana deberá ser considerada por los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) como un derecho efectivo y que en su marco legal, deberá expresarse de forma clara y congruente con los nuevos escenarios de alternancia política y de calidad de la democracia. La participación ciudadana es formar parte activa de los asuntos del gobierno y en la construcción del espacio público.

La administración pública debe realizar los ajustes administrativos necesarios para que en sus organizaciones existan áreas de participación ciudadana que promuevan y fomenten el ejercicio de la ciudadanía en los asuntos público. Para ello es deseable que establezcan en su marco legal, la normatividad necesaria que institucionalice estos mecanismos de participación ciudadana.

La Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), de la cual México es miembro fundador y activo, establece como estrategias centrales la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y la integridad pública. En este marco de referencia, los niveles de gobierno mexicano, deben realizar mayores compromisos con la participación ciudadana, que permitan el involucramiento de mayores segmentos de la ciudadanía que permitan participar en todo el ciclo de las políticas públicas.

Al considerar las referencias teóricas y las experiencias de los gobiernos, existen evidencias empíricas que permiten confirmar que la participación ciudadana es un valioso instrumento para construir espacios públicos,

donde los ciudadanos son sujetos de la acción gubernamental. El involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del gobierno, es una tendencia estructural en los temas del fortalecimiento del espacio público, negarla es una característica de los gobiernos cerrados y de las burocracias tradicionales patrimonialistas. El cambio en la administración pública debe empezar por establecer canales de comunicación efectivos para la participación ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar, F. Luis (2006), "La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa 1955-2005*, tomo II, núm. 111, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
2. Arnstein, Sherry R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", en *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, núm. 4.
3. Banco Interamericano de Desarrollo (2004), *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*, Washington.
4. Banco Mundial (BM) (2011), "Participación ciudadana y gobernabilidad son clave para el Oriente Medio, según Zoellick", Washington, BM.
5. Banco Mundial (BM) (2013), "Voces ciudadanas: Conferencia Mundial sobre Participación Ciudadana para mejores resultados de desarrollo", Washington, BM.
6. Bojórquez Pérez Nieto, José Antonio (2012), "La caja negra del Estado: el reto del gobierno

- abierto”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Perezniето (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.
7. Brugué, Quim (2009), “Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa”, en Joan Subirats *et al.*, *Participación ciudadana... para la administración deliberativa*, Aragón, Aragón participa.
  8. Cabrero Mendoza, Enrique y Ana Díaz Aldret (2009), “Iniciativas descentralizadoras y articulación federal en México: tres décadas de reformas y desencantos”. *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahía, Brasil.
  9. Caddy, Joanne y Vergez, Christian (2003), *Información, consulta y participación ciudadana en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE*, OCDE.
  10. Calderón, César (2012), “Por qué un gobierno abierto”, en Concha, Gastón y Naser, Alejandra (eds.) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
  11. Calderón, César y Sebastián, Lorenzo (2010), *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
  12. Canto Chac, Manuel (comp.) (2011), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del D.F., No. 4.
  13. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2009), *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2009.
  14. Cobo, Cristóbal (2012), “Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Perezniето (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.
  15. Concha, Gastón y Naser, Alejandra (eds.) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
  16. Font, Joan, Blanco, Ismael, Gomà, Ricard y Jarque, Marina (2011), en Canto Chac, Manuel (comp.) (2011), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del D.F., No. 4.
  17. Kliksberg, Bernardo (1984), “La Reforma Administrativa en América Latina. Una Revisión del Marco Conceptual”, en Kliksberg, Bernardo (comp.), *La Reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una Evaluación*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-España.
  18. Kliksberg, Bernardo (2006), “El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión”, en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa 1955-2005*, tomo II, núm. 111, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

19. Mesina Ramírez, Juan Jaime (2013), *Open Government Partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*, México, INAP.
20. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2001), “Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación ciudadana”, en *Nota de Políticas Públicas*, núm. 10, OCDE, PUMA.
21. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2006), *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, México, OCDE, Secretaría de la Función Pública.
22. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2010), *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Documento base para la reunión de especialistas: “Building an Open and Innovative Government Better Policies and Service Delivery”, 8 y 9 de junio de 2010, París, OCDE.
23. Ortiz de Zárate, Alberto (2010), “Fábula introductoria: una historia de Brujas”, en Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010), *Open government: Gobierno Abierto*, Alcalá la Real, Algón Editores.
24. Ortiz Sandoval, Luis (2012), “La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado”, en *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, núm. 54.
25. Oszlak, Oscar (2012), “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”. *VIII Conferencia Anual INPAE 2012*, San Juan de Puerto Rico.
26. Oszlak, Oscar y Ester, Kaufman (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Buenos Aires, IDRC-CRDI, RED GEALC, Organización de los Estados Americanos.
27. Peschard Mariscal, Jacqueline (2012), “Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.
28. Pindado, Fernando (2009), “La participación ciudadana, la vida de las ciudades”, en Joan Subirats *et al.*, *Participación ciudadana... para la administración deliberativa*, Aragón. Aragón participa.
29. Ramírez Alujas, Álvaro V. y Dassen, Nicolás (2012), “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en Dassen, Nicolás y Vieyra, Juan Cruz, *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
30. Salvador, Miquel y Carles Ramió (2012), “El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso”, en *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, núm. 53.
31. Sandoval Almazán, Rodrigo (2013), *La larga marcha del gobierno abierto. Teoría, medición y futuro*, México, INAP.
32. Subirats, Joan (2009), “Los espejismos de la razón y los caminos de la participación”, en Joan Subirats *et al.*, *Participación ciudadana... para la administración deliberativa*, Aragón, Aragón participa.

33. Uvalle Berrones, Ricardo (2005), “Ciudadanía y Administración Pública”, en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coords.), *Los Ciudadanos de Cara al Siglo XXI*, México, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
34. Villoria Mendieta, Manuel (2012), “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.