

Gobierno Abierto y Participación Ciudadana. Algunas normas necesarias en Venezuela Open Government and Citizen Participation. Some necessary standards in Venezuela

María Fátima Pinho De Oliveira
Universidad Simón Bolívar, Venezuela
mpinho@usb.ve

Recibido 21/01/2020

Aceptado 5/05/2020

Resumen: Este trabajo argumentativo tiene como objetivo principal analizar teóricamente la figura del gobierno abierto y la importancia de la participación ciudadana para su aplicabilidad en Venezuela. Para ello es preciso identificar los aspectos conceptuales, los principios que sustentan el Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración, así como una breve referencia a las leyes venezolanas. El Gobierno Abierto debe promover la transparencia, luchar contra la corrupción, fomentar la participación cívica y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. La problemática radica en el hecho de que varios autores sostienen que la filosofía del gobierno abierto descansa sobre unos pilares, y éstos no son bien acogidos por el mismo gobierno. Para desarrollar el objetivo propuestos se hizo una investigación documental y de nivel descriptivo, con énfasis en varios autores que sustentan la teoría del Gobierno Abierto. En el caso Venezolano, lamentablemente apenas está impulsándose en el tema del gobierno abierto.

Palabras clave: Gobierno abierto, participación, ciudadanía, eficiencia.

Abstract: The main objective of this argumentative work is to theoretically analyze the figure of open government and the importance of citizen participation for its applicability in Venezuela. For this, it is necessary to identify the conceptual aspects, the principles that support Open Government: transparency, participation and collaboration, as well as a brief reference to Venezuelan laws. Open Government must promote transparency, fight corruption, encourage civic participation and take advantage of new technologies to strengthen governance. The problem lies in the fact that several authors maintain that the philosophy of open government rests on some pillars, and these are not well received by the government itself. In order to develop the proposed objective, a documentary and descriptive level research was carried out, with emphasis on several authors who support the theory of Open Government. In the Venezuelan case, unfortunately, it is hardly promoting itself on the issue of open government.

Keywords: Open government, participation, citizenship, efficiency

Sumario: I. Introducción. II. Metodología. III. El Gobierno Abierto u *open government*. 3.1 Aspectos históricos sobre el Gobierno Abierto. 3.2. Características principales del Gobierno Abierto. a) Transparencia b) Participación c) Colaboración IV. Gobierno Abierto y Participación Ciudadana en Venezuela. V. Posiciones contrarias a la implementación del Gobierno Abierto. Hallazgos. VI. Normativas necesarias para implementar un Gobierno Abierto en Venezuela. a) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública b) Ley Orgánica de Administración Pública c) Ley del Ejercicio d) Ley de participación ciudadana del Periodismo e) Ley de Interoperabilidad f) Ley de Infogobierno g) Ley de simplificación de trámites administrativos h) Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. Introducción

Es innegable que en los actuales momentos *Internet* ha revolucionado la cultura y el funcionamiento de la sociedad actual derivado a los avances en las tecnologías de comunicación e información. Por ende se busca crear o diseñar nuevas formas de participación sobre la relación entre los gobiernos y los ciudadanos, desde el enfoque de la ciudadanía.

Varios autores sostienen que la filosofía del gobierno abierto descansa sobre unos pilares, y éstos no son bien acogidos por el mismo gobierno, y que exageran en plantear que los gobiernos deben renunciar al secreto de su actividad, de instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan las propuestas y las críticas de los ciudadanos, que sean invitados a coparticipar en la producción de bienes y servicios y que les rindan cuentas de su gestión.

La filosofía del gobierno abierto señala además, que una vez abiertos los canales de comunicación, los ciudadanos estarán dispuestos a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye; del lado de la ciudadanía, negarían de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población; las limitaciones se observan en la brecha digital existente entre clases sociales y el alto grado de desafección política que presentan la mayoría de las sociedades.

Se busca entonces que los entes o las administraciones públicas, con miras al futuro, faciliten las características primordiales del gobierno abierto: la transparencia, participación y colaboración mediante una consolidación de los principios de sus actividades asociados al gobierno abierto (*open government*).

Este asunto del gobierno abierto estaría proporcionándole en un primer momento mayores herramientas a los propios gobiernos y las propias administraciones públicas para brindar más información y mejores servicios, paradójicamente quien estaría siendo beneficiado de este proceso de cambio, y quien sería el gran protagonista, la ciudadanía. De modo que se estaría pensando en la ciudadanía como el centro de la actividad del gobierno abierto, es por ello se incluye el tema de la participación ciudadana dentro de este contexto.

Para el análisis de la presente investigación se toman en consideración las teorías presentadas por los autores McDermott, (2010), Ramírez (2012), Alujas, (2012) Ramírez y Güemes (2013), Campos y Corojan (2013), entre otros, así como manuales publicados por Transparencia Venezuela (2019) que presentan aspectos claves sobre el gobierno abierto y la participación ciudadana.

II. Metodología

Para la elaboración del presente análisis, se utilizó la técnica argumentativa teórica, que busca presentar a través de conceptos presentados por varios autores referentes al tema un análisis sobre el binomio gobierno abierto y participación ciudadana y como han evolucionado estos conceptos en el marco jurídico venezolano. Para Pérez y Vega (2003), la argumentación consiste en una operación discursiva orientada a influir sobre un público determinado.

Se presenta entonces al lector un análisis fundamentado en la metodología descriptiva, que permitirá la reflexión centrada en la descripción de los conceptos y principios a fin de entender el campo del Gobierno Abierto y la importancia de la Participación Ciudadana para llegar al objetivo. Se busca entonces plasmar la idea del gobierno abierto y si se encuentra o no influenciada por la participación ciudadana en Venezuela. Esta argumentación plantea la búsqueda de la aceptación de la teoría del gobierno abierto desde de una mirada plausible sobre un hecho puntual y no basada en una manipulación coercitiva.

III. El Gobierno Abierto u *open government*

3.1 Aspectos históricos sobre el Gobierno Abierto.

La expresión de Gobierno Abierto no es algo nuevo ni representa una primicia, su

aparición fue en el siglo XX, el Reino Unido lo utilizó en los años setenta. Su uso hacía referencia a diversas cuestiones relacionadas con los secretos del gobierno británico. Se buscó abrir una ventana del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir el secretismo y la falta de información por parte de los entes y organismos gubernamentales. (Chapman y Hunt, 1987).

Según el autor Ramírez (2012) una definición de gobierno abierto puede plasmarse como la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia para reclamar que un gobierno sea responsable por sus acciones y omisiones, y evaluar la validez de las distintas medidas que pueda adoptar. “Se refiere además a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su apropiado uso” (Gelanzé, 2015, p.169).

Entonces el gobierno abierto significó, por más de dos décadas, debatir acerca de la protección de los datos de la ciudadanía y del gobierno en sí, de la reforma de las leyes sobre secretos oficiales, del acceso y la libertad de información relacionada con los asuntos públicos y de la necesidad de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y que esté disponible para la opinión pública y el ciudadano común (Chapman y Hunt, 1987).

El gobierno abierto depende en gran medida del uso de las tecnologías, en la actualidad, desde el invento de la *darpanet* y luego del internet por sir Tim Berners Lee, las innumerables mejoras de las Tecnologías de Información y Comunicación inician las propuestas de un nuevo Gobierno Abierto, estas mejoras para el gobierno abierto según Ramírez y Güemes (2013) se han posicionado como la nueva promesa, donde se podrá reinventar la gestión pública y ampliar las capacidades de acción de la ciudadanía.

Sin embargo, lo plasmado en el párrafo anterior, no tuvo un buen auge hasta el año 2009, cuando el presidente Barack Obama, emitió un Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto (Obama, 2009) en el que llamaba a su administración a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración: “Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno” McDermott, (2010), citado por Ramírez, 2013).

Siguiendo el tema de las tecnologías, para los autores Campos y Corojan (2013), el gobierno electrónico se relaciona principalmente con la aplicación de las tecnologías de información y comunicación, y sus instrumentos y avances son netamente necesarios para abrir nuevos canales de comunicación y obtener la mayor eficiencia de los trámites y servicios que las instituciones públicas colocan a disposición de los ciudadanos para la satisfacción de sus necesidades.

Visto los párrafos anteriores, puede entonces afirmarse que el gobierno abierto es el siguiente paso al gobierno electrónico, es decir, su continuación, ya que sin duda depende de los avances técnicos para dar un paso más y transformar la forma de gerenciar la gestión pública, de forma tal que los ciudadanos puedan participar no solo es aspectos que conciernen al entorno socio-político, sino además en la toma de decisiones para la definición de políticas públicas y en ámbito socio-político, así se lograría la transparencia y el fomento de la colaboración a través de la apertura y accesibilidad de datos públicos que posee el gobierno, y estos datos podrán ser utilizados por los ciudadanos, brindando valores y conocimientos útiles para toda la comunidad.

Según Alujas, (2012), cuando se habla de gobierno abierto se hace referencia a ciertos principios que se manifiestan concretamente en:

- a) Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos, lo que se conoce como *open data* (para ejercer control social sobre los gobiernos y demandar rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico);
- b) Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (para incidir en la toma de decisiones); y
- c) Favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o producir valor público, social y cívico. (Alujas, 2012, p.12)

Bajo la premisa que los ciudadanos se comprometan a trabajar con el gobierno, así como la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas, puede considerarse que la teoría de la democracia participativa es un modelo normativo puro. Entonces, “las características básicas que subyacen en la misma son el fomento a la participación directa de los ciudadanos en el gobierno y la deliberación en la formación de la opinión política” (Conejero, 2013, p.3).

3.2. Características principales del Gobierno Abierto

Hace más de una década, la idea del gobierno abierto forma parte del análisis que ha venido produciéndose en el ámbito de las ciencias sociales y la ciencia política, en torno a la transparencia, la participación ciudadana, la modernización de las administraciones y el gobierno electrónico. Plantear entonces la figura del gobierno abierto es discutir sobre tres pilares, principios o características que básicamente resumen su función y uso, ellas son: transparencia, participación y colaboración.

a) Transparencia

Para el autor Gelanzé, (2015) el termino *Transparencia* es utilizado para caracterizar una práctica social guiada por la sinceridad y la accesibilidad a toda la información vinculada a un hecho, lo cual concierne e interesa a la opinión pública o a un sector de la misma, o incluso una sola persona. “El objetivo primordial de la transparencia debe ser establecer una relación de confianza entre quien pide o exige la transparencia y quien la da, por lo cual se opone al concepto de opacidad” (Gelanzé, 2015, p. 170).

Para Díaz, (2016), la Transparencia consiste en los procesos de rendición de cuentas de los órganos del Gobierno ante la ciudadanía, los mismos son esenciales para el establecimiento de la confianza, el control sobre la acción gubernamental y el ejercicio del derecho a la información. Los órganos del gobierno deben establecer canales regulares para que los ciudadanos puedan acceder libremente a la información y de conformidad con los estándares de datos abiertos.

Gelanzé, (2015) afirma que en materia política-económica, la transparencia se refiere al conocimiento de las decisiones tomadas por las administraciones y por la gerencia de los gobiernos, al conocimiento de sus motivaciones y sus justificaciones, la forma en la que se recolectaron los datos y la manera de usarla, además de proporcionar información sobre los costos reales de los proyectos y de las actividades, sobre el manejo de los fondos públicos, y sobre los peligros y las implicaciones que puedan ocurrir, sobre los mecanismos instituidos de acceso a la información, sobre los aspectos de seguridad y cualquier otro aspecto que pueda ser relevante para la sociedad civil.

La transparencia dentro de la administración y la gerencia pública, es un mecanismo que busca prevenir los actos de corrupción y que permite a la sociedad civil conocer el funcionamiento interno de las instituciones y el manejo de los fondos que éstas reciben.

Para Transparencia Venezuela (2019) en su Manual de Gobierno Abierto y Lucha contra la Corrupción (2019, p. 10), señala que la transparencia es un paraguas que arropa las diferentes políticas e iniciativas que promueven y materializan las prácticas de gobernanza, a la vez que es un canal “para desarrollar políticas más efectivas, servicios mejor orientados y mayor rendición de cuentas”. OCDE (2016).

Este enfoque ha sido reflejado en los mandatos de acción contenidos en el documento “Prosperidad con Equidad: el desafío de la cooperación en las Américas”, convenido en la Cumbre de las Américas del año 2015, en el cual se promueve “el gobierno abierto y el acceso a la información como herramientas claves para lograr mayor transparencia, mejor gestión gubernamental, participación ciudadana e inclusión social, y apoyar las iniciativas en curso en ese ámbito”. Transparencia Venezuela (2019, p.10)

La transparencia hoy día es una de las principales exigencias de la ciudadanía, para con los actores políticos, económicos y a los funcionarios de la administración. Para Gelanzé, (2015) el gran desafío para este tema de la transparencia es encontrar un equilibrio entre lo que debe ser informado, lo que puede ser informado y que no vale la pena informar ya que puede no ser relevante; el autor plantea además que quedaría la duda sobre que data puede ser relevante para algunos y para otros no y finalmente lo que no debe ser informado por razones de seguridad nacional.

b) Participación

Esta palabra en su uso más general se refiere a la acción y efecto de participar, es decir, según el Diccionario en Línea ABC se refiere a la "...implicación de tomar o recibir de parte de algo, compartir algo y dar noticia a alguien de algo". Puede referirse además, a la capacidad que tiene la ciudadanía de involucrarse en las decisiones políticas de entorno, también conocida como participación ciudadana.

En Venezuela la participación ciudadana se encuentra reflejada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en distintas acepciones, a saber: como principio, derecho, deber, espacio o instancia y como proceso sociopolítico; por ejemplo en la parte del preámbulo se indica que el fin supremo es refundar la República para establecer una sociedad democrática, protagónica, y participativa.

Para el autor Días, (2016) al establecerse la participación desde un contexto de un gobierno participativo, explica que un gobierno puede beneficiarse de la experiencia y del conocimiento de los ciudadanos ya que la participación es donde la ciudadanía ejerce activamente su rol la formación de políticas públicas. Un gobierno participativo, crea mecanismos que permiten a los ciudadanos involucrarse en la formación de las políticas públicas y en la discusión de los asuntos públicos.

El autor Greco (2007) define la participación ciudadana como la presencia activa de los ciudadanos y de sus grupos en las instituciones del Estado, donde el gobierno abierto debe buscar la posibilidad de crear espacios de encuentro y dialogo que favorezcan el protagonismo y la deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Debe además responder a los problemas (que son el origen de las políticas públicas) en el contexto de la gestión mediante redes. (Ramírez, 2011).

c) Colaboración

Esta palabra según el Diccionario en Línea ABC se encuentra conformado por los siguientes componentes léxicos latinos: el prefijo "con-", que es equivalente a "junto"; el verbo "laborare", que puede traducirse como "trabajar", y el sufijo "-ción", que es

sinónimo de “acción y efecto, puede afirmarse entonces que la colaboración es la acción y efecto de colaborar, es decir, trabajar en conjunto con otra u otras personas para realizar una obra o actividad. (Gelanzé, 2015)

Díaz (2016), considera que un gobierno colaborativo debe comprometer a sus ciudadanos en el ejercicio de la administración pública, no retener para sí todas las funciones y controles, estableciendo así vínculos de cooperación con la ciudadanía, las empresas, los entes y otros agentes, así como entre los propios órganos de la administración pública.

La colaboración, supone una relación de trabajo colaborativo entre varias personas (unidas), para realizar una tarea en particular o para resolver un problema; para que un gobierno abierto sea colaborativo, debe comprometerse e involucrar a la ciudadanía y demás actores sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos, aprovechando el potencial disponible en los sectores de la sociedad. Ello supone el trabajo coordinado, la colaboración y cooperación (ciudadanos – empresas; empresas-asociaciones – sociedad civil) y de esta manera alcanzar la meta a través del esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, además de las relaciones Gobierno – Gobierno. (Gelanzé, 2015).

Finalmente, no debe olvidarse que la iniciativa del gobierno abierto (*open government*) señala tres (3) ejes que presidirían la estrategia de los gobiernos para avanzar en su concreción, es decir para poder ser implementado a futuro, como lo son: la transparencia, la participación y la colaboración, descritos anteriormente, cabe destacar que todas ellas suponen formas de participación.

IV. Gobierno Abierto y Participación Ciudadana en Venezuela

Antes de continuar con la disertación del gobierno abierto y la participación ciudadana, es importante conocer el término de ciudadanía, ésta se define por el hecho de sentirse miembro de una comunidad, de un grupo, y compartir una

serie de virtudes cívicas, como el respeto por los otros y el reconocimiento de la importancia del servicio público.

Bajo la perspectiva comunitaria, los derechos de los grupos pueden tener significados legales y políticos. En una idea de gobernabilidad, el concepto de ciudadanía se refiere, sobre todo, a una relación funcional entre gobierno y gobernados, que permite el desarrollo nacional. De este modo, cuando se habla de gobernabilidad democrática se alude a la capacidad de gobierno sobre la calidad y eficacia de las instituciones (Gomáriz, 2007). “De esta manera, la idea de ciudadanía está relacionada con el enfoque de derechos: desde los derechos ciudadanos hacia un gobierno que responde a esa soberanía ciudadana y, en su aplicación, se entiende a la calidad de la ciudadanía”. (Martínez, 2013, p.152).

Por lo anterior, la ciudadanía es un concepto que implica el reconocimiento, el ejercicio, la promoción y la tutela de los derechos y obligaciones de las personas que pertenecen a un entorno político, social, económico y cultural en el que conviven, se desarrollan e interactúan, “...y que en el ejercicio directo e indirecto de esas prerrogativas jurídicas desarrollan libertades inherentes a su condición de ciudadanos en un sistema político democrático” (Martínez, 2013, p.153).

Cuando los ciudadanos se hacen cada vez más conscientes de la importancia que juega su papel en la participación directa, en sus formas de organización y en organizaciones en las que comparten valores y visiones, se va desarrollando un nivel donde, conscientes del ejercicio de sus derechos, conforman y se aglutina en espacios denominados organizaciones de la sociedad civil, que se puede precisar como el “...impulso que genera la asociación, temporal o permanente, formal e informal, de manera autónoma e incondicionada de ciudadanos para enfrentar problemas comunes, desarrollar intereses compartidos y promover aspiraciones colectivas” (De los Reyes, 2011, p.19)

Con ello manifiestan su voluntad e interés jurídico como ciudadanos, actuando colectivamente a favor de alguna causa, persiguiendo algún interés político, social o asistencial, buscando siempre el beneficio colectivo y no individual. De este modo, algunas características propias de estas asociaciones es que son instancias privadas, no pertenecen al gobierno, gozan de autonomía interior en cuanto a su organización, estructuras, decisiones, etcétera, y persiguen fines y objetivos

lícitos; no son instancias con fines de lucro y los ciudadanos las conforman por adhesión voluntaria. (Martínez, 2013, p.155).

En los estudios clásicos de la ciencia política, al mencionarse el concepto de sociedad, se refiere a ciudadanos organizados, la sociedad organizada o propiamente la sociedad civil. Pero no se habla de ciudadanos como individuos, (ciudadanos de a pie). La gran promesa del gobierno abierto busca, además de reconocer a los individuos asociados en organizaciones por alguna causa específica, darles cabida a los ciudadanos como individuos, basado en una evolución entre los gobiernos y sus administraciones acercando al ciudadano como individuo, fomentando el interés del propio ciudadano, en un esquema de autogestión, y de ver como mejora su toma de decisiones sobre la base de la utilización de la información pública.

Según Lathrop y Ruma, (2011), citado por Conejero, (2013), "...el gobierno abierto y la profundización de la democracia son dos caras de la misma moneda..." (p.3), ya que las medidas para implementarlo constituyen una nueva forma de acercarse a los ciudadanos, una nueva revolución en la forma de utilizar la información de las administraciones públicas o, incluso, una escenario en donde los ciudadanos se conviertan en los verdaderos protagonistas de la democracia.

El concepto de gobierno abierto, implica un salto cualitativo ligado a la existencia de una nueva generación de herramientas ligadas a la Web 2.0. Se afirma que las administraciones públicas disponen para su funcionamiento de numerosos datos referidos a personas y diferentes actividades. Se tiende a sostener que la puesta a disposición de la ciudadanía de dichos datos, tiene efectos benéficos de cara a la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos y administraciones públicas (Jaeger y Bertot, 2010, citado por Conejero, 2013).

También podemos asumir que tendrá consecuencias positivas para el propio funcionamiento interno de las administraciones públicas, por ejemplo, reduciendo costes o siendo más eficaces, disminuyendo la carga de trabajo de los empleados públicos o facilitando la comunicación entre unidades u organizaciones. (Conejero, 2013, p.4).

Un Gobierno Abierto presenta entonces estas cualidades: establece una constante deliberación con los ciudadanos, en la toma de decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, facilita la colaboración de los ciudadanos y

funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010).

Por otro lado, el gobierno abierto se puede considerar como una doctrina política sosteniendo que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y un mejor ordenamiento jurídico.

Puede afirmarse que el concepto de gobierno abierto es compatible con la noción de gobierno participativo contenida en la Constitución de 1999, pero la lleva un paso más allá: no solo se limita a establecer mecanismos electorales para la participación ciudadana, sino la idea del gobierno abierto parte del concepto de innovación para crear mejoras en la eficiencia, la eficacia y la calidad de los sistemas y procesos gubernamentales: el gobierno se convierte en una plataforma para la creación de innovación social, estableciendo reglas, proporcionando recursos, pero permitiendo a los ciudadanos organizados llevar a cabo acciones significativas para el progreso. (Gelanzé, 2015)

Resulta claro que el ejercicio de la participación ciudadana no se produce sólo porque la población sea invitada por un gobierno a hacerlo. Debe existir una oportunidad, que no dependa únicamente de la existencia de canales otorgados desde el Gobierno. (Oszlak, 2013)

Las ocasiones más propicias suelen ser aquellas en que un sector de la población se ve amenazado por una política que entraña algún tipo de menoscabo o riesgo a su situación actual. Los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos. Lo son si participan, pero para ello, deben tener una causa o razón que los movilice. Tal justificación obedece, por lo general, a que algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo, han sido amenazados por la acción del Estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder. Este es el fundamento mismo de la acción colectiva. De no existir tales oportunidades, resulta difícil para el Estado conseguir que la población se movilice detrás de causas en las que ésta no tenga un legítimo interés. (Oszlak, 2013, p.20)

El término “participación” también admite otras interpretaciones, hay que recordar que la iniciativa del gobierno abierto (*open government*) señala tres (3) ejes que regirían la estrategia de los gobiernos para avanzar en su concreción:

la transparencia, la participación y la colaboración, presentadas anteriormente, donde todas ellas, como se indicó anteriormente, suponen otras formas de participación.

En efecto, la *transparencia* de la información pública puede manifestarse en otras formas de relación ciudadana con los gobiernos que no implica directamente la participación en sentido estricto. Por ejemplo, Kossick Jr. (2004) incluye como manifestaciones de tal participación, la intervención en torno a cuestiones de telemedicina, aprendizaje a distancia, ciencia y comercio electrónico y otras, aun cuando expresa dudas acerca de si el gobierno evalúa y utiliza esas contribuciones que realizan los ciudadanos. El autor señala que muchos parlamentos nacionales utilizan las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) para facilitar la “concurrencia” de los ciudadanos a audiencias públicas virtuales y/o se suscriban y reciban boletines electrónicos especializados. (Oszlak, 2013).

Sobre las TIC's las consultas y transacciones se observan más en el marco de un gobierno electrónico que de un gobierno abierto. (Oszlak, 2013). Para el autor Tesoro (2007), el gobierno electrónico ofrece muchas prestaciones a los ciudadanos, les brinda puntos de acceso unificados para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios; resolución de trámites; atención personalizada de diferentes usuarios; consultas, reclamos y sugerencias “en línea”; lo que conlleva a aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del gobierno y, en general, aumenta la transparencia.

A pesar de los impactos que estos medios suponen para la relación gobierno-ciudadano, resultan todavía insuficientes, coincidiendo en esto con el autor Subirats (2013), quien señala que se deben hacer muchos cambios e inversiones para transformar las actuales estructuras de poder y otorgar más autonomía a la ciudadanía, un mejor empoderamiento y una mejor dinámica de inclusión social.

La “colaboración”, se plantea como el tercer eje sobre el que se asienta la idea del gobierno abierto (*open government*), existe una vasta literatura que ha desarrollado el tema, particularmente con relación a la experiencia de América Latina (Pestoff, 2006, Cunill, 2008, Vaillancourt, 2009, entre otros). Estos autores abordan el tema de la colaboración desde la perspectiva de la contribución que las organizaciones sociales realizan a través de la co-producción y la co-construcción de políticas y servicios públicos. (Subirats, 2013)

El autor Vaillancourt (2009), en su disertación plantea que se debe distinguir entre ambos conceptos, (la co-producción y la co-construcción) la co-producción de políticas públicas se relaciona con la dimensión organizacional de la política y abarca una contextualización de la participación de actores, tanto de la sociedad civil como de las fuerzas del mercado que prestan los servicios públicos. Por otro lado el concepto de co-construcción se vincula con la dimensión institucional de las políticas públicas y permite analizar los modos en que sociedad civil y las fuerzas del mercado definen las políticas públicas.

Vaillancourt (2009), expresa su preferencia por un modelo basado en la solidaridad social, donde el Estado se abre a formas inclusivas de gobernanza con la contribución conjunta de la sociedad civil y las fuerzas del mercado.

V. Posiciones contrarias a la implementación del Gobierno Abierto. Hallazgos.

En las líneas anteriores se plasmó la idea de los principios que conlleva la implementación de un Gobierno Abierto, pero junto con los indudables beneficios que podría traer este gobierno abierto, también se han observado sus riesgos. Por ejemplo, El incremento de la participación ciudadana puede conducir a que crezcan “desigualdades sociales” en el acceso y utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC’s).

Una encuesta realizada por la Organización de las Naciones Unidas en el año 2012, ha revelado que la participación ciudadana a través del uso de las TIC’s no es equitativa y, por el contrario, ahonda las diferencias sociales en la medida en que los sectores más desfavorecidos no tienen acceso a las mismas ni tienen la formación cultural para hacerlo (*United Nations*, 2012).

La referida encuesta señala que no solo se puede plantear como desigualdad la falta de acceso a las tecnologías, sino del tipo de tecnología que el ciudadano pueda adquirir, no es lo mismo el ciudadano que está en casa utilizando el *módem* que el que está en la calle utilizando los teléfonos inteligentes, estos últimos pueden ser utilizados en cualquier momento, lugar y hora por el ciudadano.

Otro de los riesgos observados, es la falta de una cultura cívica, el autor Kossik Jr. (2004) observa, que contrariamente a las ideas y visiones de los expertos en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's), la experiencia mexicana por ejemplo, muestra el escaso desarrollo de una cultura cívica, por lo que resulta poco probable que los mecanismos de participación ciudadana alcancen el potencial suficiente como para producir una efectiva rectificación de las asimetrías de poder. (Oszlak, 2013).

Como se observa, no solo hay limitación en el acceso a las tecnologías y de cultura cívica, a estos obstáculos se suman otros de carácter tecnológico, legal y cultural, que seguramente impedirán, según la visión del autor Oszlak, el desarrollo de un modelo de participación asentado en las TIC's. A saber: Desigualdades regionales en el acceso a Internet, una débil cultura digital, bajos niveles de confianza en la seguridad tecnológica y jurídica de las transacciones en línea, combinándose con bajos niveles de conciencia pública sobre las posibilidades de participación ciudadana en la vida política. (Oszlak, 2013).

El autor Oszlak, (2013) critica duramente aprovecharse de la ciudadanía, afirmando que ciertos mecanismos de movilización ciudadana desde el Estado obedecen a objetivos clientelistas; aparentan promover una democracia deliberativa, ocultando motivaciones de tipo proselitista o respondiendo a consideraciones de patronos aunado a la reciprocidad por el intercambio de favores políticos.

En ocasiones, para implementar un gobierno abierto, el ejercicio de la ciudadanía es desarrollado por los particulares (ciudadano genérico) a quienes les reconoce sus derechos, pero en la práctica la participación social suele expresarse más bien mediante varias formas de organización. El gobierno debe reconocer la heterogeneidad existente en el seno de la sociedad civil y sus variados mecanismos de representación política, si no lo hace puede verse expuesto a que los canales que abra a la participación ciudadana puedan resultar discriminatorios, generen contradicciones o, peor aún, produzcan mayor aversión política.

Por lo anterior el gobierno debe preguntarse en cuales circunstancias resultan convenientes y/o legítimas para instituir mecanismos participativos permanentes, no limitados a resolver cuestiones puntuales; un aspecto a tener en cuenta es la promoción y puesta en marcha de mecanismos de participación resulta bastante

costoso, no sólo para el Estado sino también para la sociedad civil, donde los interlocutores son organizaciones en las que: a) la asociación es voluntaria, b) el compromiso de colaboración de sus miembros y auspiciantes es variable, c) sus dirigentes suelen ser mal o no remunerados y d) el *free riding* es casi siempre una posibilidad latente. (Olson, 1971, Oszlak, 2013).

Oszlak (2013) refiere, que para evitar que el costo se incremente (motivado a que los incentivos a la participación decrecen y la dificultad de atraer participantes activos se incrementa), la participación necesita ser organizada y la implementación de las iniciativas (durante la vigencia de los proyectos, debe ser cuidadosamente monitoreada y planificada).

En situaciones concretas de gestión participativa, el gobierno debe estar claro en la definición del “contexto o escenario”, es decir, el estado de los resultados que se esperan alcanzar a mediano y corto plazo; de los recursos que deberán aplicarse para ello; aunado una clara división y asignación de las responsabilidades y compromisos de cada uno de los actores participantes; y una programación de las metas a lograr en el tiempo. Por lo tanto, un componente ineludible de la estrategia de implementación de la decisión es la organización de la participación. (Oszlak, 2013).

VI. Normativas necesarias para implementar un Gobierno Abierto en Venezuela

A pesar de que en Venezuela no existe una ley específicamente que regule el derecho de los ciudadanos de acceso a la información pública, hay un grupo de ellas que al parecer introducen la idea, en las normativas vigentes venezolanas se contabilizan al menos 12 leyes que abordan el tema, dichos marcos normativos, señalan en algunos casos la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas sobre sus acciones y así mismo la obligación de dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos sobre información vinculada con la gestión, esto de una forma u otra generará un impacto en su calidad de vida.

Al hacer referencia a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se observa que los artículos 51, 132, 141 y 143 son el pilar fundamental para la defensa del derecho de acceso a la información pública. En el artículo 143 se expresa claramente que los ciudadanos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la administración pública sobre el estado de sus actuaciones.

La Constitución entre otros aspectos, señala además que los ciudadanos podrán acceder a los registros y archivos administrativos, sin prejuicios de los límites tolerados en materia de seguridad interior y exterior, de considerarse que los datos solicitados puedan vulnerar la intimidad de la vida privada o afectar el desarrollo de una investigación penal. Indica que no se permitirá la censura de los funcionarios que informen oportunamente sobre asuntos que están bajo su responsabilidad.

Asimismo, el artículo 141 establece que “la administración pública está al servicio de los ciudadanos” y para el cumplimiento de sus funciones se tendrán presentes los principios de celeridad, honestidad, transparencia y rendición de cuentas.

Como se observa en Venezuela, la Constitución presenta una variedad de artículos disgregados en varios textos legales que contemplan el derecho del acceso a la información pública, pero existen además situaciones que han puesto en evidencia la negativa del Estado venezolano de abrirse a la posible rendición de cuentas y al suministrar a la ciudadanía información sobre el manejo de los fondos públicos. Por esta razón se hace necesario no solo concretar la aprobación de una ley que contemple el derecho de los ciudadanos al acceso de la información pública, sino además el empoderamiento de los ciudadanos en defensa de sus derechos.

a) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

En Venezuela, aún no se promulga una Ley que garantice efectivamente el derecho de los ciudadanos a acceder oportunamente a la información pública, ni tampoco se ha creado un ente se encargue de velar únicamente por este derecho humano. Aunque existen propuestas ya plasmadas en leyes de transparencia y de

acceso a la información pública, éstas pudieran utilizarse de base para fomentar una ley que pueda abarcar todos los aspectos necesarios para garantizar el acceso de los ciudadanos a la información del sector público, bajo los parámetros de los datos abiertos.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece en su artículo 51 el derecho que tienen los ciudadanos a formular peticiones ante los funcionarios públicos sobre las materias de su competencia, con el fin de obtener información veraz y oportuna. Se señala además que el funcionario que menoscabe este derecho será sometido a severas sanciones, entre ellas la destitución del cargo.

En el mismo orden de ideas dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), expresa que los ciudadanos tienen el derecho a acceder a los archivos y registros administrativos; salvo en caso de que la información que se solicite corresponda a una investigación de carácter penal, a seguridad interior o exterior o viole los principios de intimidad de un funcionario.

Sin embargo, en Venezuela no existe una instancia especial o ente que cuya función sea garantizar el derecho a la información. Tampoco existe una acción administrativa o judicial para ejercer este derecho, ya que las peticiones o los reclamos se canalizan a través de procedimientos establecidos dentro del derecho administrativo. Aunado a lo anterior otro grupo de normas, las ordenanzas municipales, obligan a todos los entes de la administración pública a suministrar públicamente información sobre su gestión.

b) Ley Orgánica de Administración Pública

Esta Ley establece en su artículo 51 “...que toda persona tiene derecho a acceder a los archivos y registros administrativos, salvo las excepciones contempladas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (...)” dichas excepciones fueron mencionadas en los párrafos anteriores.

El artículo 158 de la mencionada Ley, obliga a la publicación periódica de los documentos que están en poder de los despachos gubernamentales.

c) Ley del Ejercicio del Periodismo

La Ley del Ejercicio del Periodismo tiene como objeto regular la actuación de los comunicadores sociales, establece en su artículo 5, que “(...) el Colegio Nacional de Periodistas es custodio y defensor del derecho del pueblo a ser y estar informado veraz e íntegramente y al mismo tiempo del derecho del periodista al libre acceso a las fuentes informativas”. Esta Ley del Ejercicio del Periodismo, representa una base relevante en la defensa del derecho de acceso a la información pública.

d) Ley de participación ciudadana

Esta Ley plantea como objeto el deber de la sociedad y la obligación del Estado de facilitar la formación a los ciudadanos para poder ejercer su derecho a la participación. Así mismo determina la obligatoriedad de todos los organismos públicos de crear e impulsar los procesos de inclusión ciudadana de manera correcta. Para ello se precisa de la creación de procedimientos y canales idóneos, espacios de participación abiertos, neutrales y equitativos para asegurar una participación ciudadana efectiva en la formación e implementación de políticas públicas.

e) Ley de Interoperabilidad

La Ley de Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado” fue promulgada mediante Decreto N° 9.051 publicado el 15/06/2012 en la Gaceta Oficial N° 39.945. Esta Ley precisa ser reformada, para adaptarse a los cambios y procesos de transparencia y acceso de manera regulada e integral.

f) Ley de Infogobierno

Lamentablemente esta Ley no ha sido del todo aplicada, a nivel de gestión administrativa se habla de ella sobre los sistemas operativos que deben regir en las maquinas que son utilizadas, por lo que se requiere una aplicación efectiva de

esta Ley ya que para algunos autores desde su promulgación se ha visto sólo un cumplimiento muy relativo.

g) Ley de simplificación de trámites administrativos

Esta Ley en un primer intento busco eliminar trámites burocráticos, o la solicitud a los particulares de documentos que ya son emitidos por el mismo ente (ejemplo: solvencias, o solicitar la partida de nacimiento y la cedula). Por lo tanto esta Ley debe armonizarse, eliminando los trámites innecesarios para dar prioridad a los procedimientos electrónicos, con base al principio de la buena fe.

h) Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

Será preciso ajustar esta Ley para hacerla compatible con la simplificación y digitalización de los trámites, así como con las políticas de datos abiertos y de transparencia en el suministro de la información pública, incluyendo el tiempo de respuesta o los lapsos de respuesta a las peticiones o solicitudes de información por parte de los ciudadanos.

Aunque esta ley establece sanciones a los funcionarios que van desde multas por la omisión en que incurra un funcionario de su deber de informar a la ciudadanía sobre sus acciones al frente de la administración pública; existen además responsabilidades de tipo penal, civil y administrativas, que también pueden acarrear sanciones al funcionario, sin embargo se desconoce en la práctica la imposición de alguna de sanción.

Una propuesta para Venezuela sería evaluar la implementación del gobierno abierto en base a un modelo de madurez planteado por Lee y Kwak (2011), quienes han propuesto este modelo a través, de cinco etapas; los autores intentan explicar la implementación del gobierno transparente. Parten de la idea que entre mayor sea el grado de involucramiento de los ciudadanos en su modelo, mayor será el valor público que pueda tener el gobierno al respecto de su modelo. Otro de sus supuestos es que una condición indispensable para avanzar en su modelo es que abran los datos, ya que es un requisito previo para participar y colaborar. Lee y Kwak (2011) proponen cinco

etapas 1. Condiciones Iniciales, 2. Transparencia de Datos, 3. Participación Abierta, 4. Colaboración abierta y 5. Involucramiento ubicuo.

VII. Conclusiones

El Gobierno abierto implica no solo a transformación de los mismos sino también de la ciudadanía, basada en la participación, esto trae como consecuencia una transformación en la relación de ambos.

Para lograr esta transformación deben conjugarse dos elementos. En primer lugar que las organizaciones públicas cuenten con infraestructura, sistematización y orden, así como la tecnología necesaria para brindar información veraz y oportuna. Como segundo elemento, que la propia ciudadanía, puedan utilizar adecuadamente la información con el objetivo de un ganar-ganar.

En cuanto a la visión en Latinoamérica del Gobierno Abierto, se ve paralizada por dos grandes déficits por superar: 1) Las organizaciones públicas no cuentan como práctica institucionalizada y general con la infraestructura, tecnología e información suficiente, ni con la voluntad para proporcionar información a los ciudadanos; por lo cual sigue presidiendo el mundo de la opacidad. 2) No se conoce cuál es el destino que le dan los ciudadanos a la información que manejan.

El problema, al menos en Latinoamérica, y que atañe a Venezuela es que mucha de la información que se obtiene de los gobiernos y administraciones por parte de los propios ciudadanos es, en la mayoría de los casos, utilizada con un matiz periodístico, con un propósito más de crítica que de propuesta, que puede ser matizada para reflejar otro punto de vista.

En el caso Venezuela, el gobierno abierto apenas está forjándose, se plantean riesgos, hay que plantearle a la ciudadanía y al gobierno generar debates sobre los obstáculos y los desafíos que deben vencerse para alcanzar la meta relacionada a la apertura de data e información que pueda generar valor público, y pueda ser aprovechado por los ciudadanos para generar acciones en materia de políticas públicas. Hay además muchas limitaciones en los accesos a las Tecnologías de Información, no solo por los costos sino porque actualmente no se comercializan equipos de alta calidad.

Uno de los temores que debe tomarse en cuenta es el viejo paradigma burocrático en la administración pública, que pueden llegar a desvirtuar y desviar la idea básica del gobierno abierto, lo cual puede derivar en más corrupción y clientelismo o uso oportunista de las posibilidades que alberga el gobierno abierto por parte de grupos minoritarios aún bajo la excusa de los principios de inclusión y participación.

Para aprovechar los datos del Gobierno Abierto, es importante que el Estado conozca si los objetivos que se propuso alcanzar en la gestión del desarrollo fueron efectivamente alcanzados, la idea es rendir cuentas a la sociedad por su ejercicio. Para la sociedad civil, la rendición de cuentas representa la base de datos primordial para considerar si el pacto establecido entre el gobierno gubernamental y la ciudadanía: se ha cumplido, si debe renovarse o no; si conviene probar con otros programas o con otros ciudadanos. El Estado deberá mejorar la información sobre sus resultados lo que equivale a volcar hacia la transparencia el ejercicio de su gestión y, en caso de haber obtenido los resultados esperados, a legitimar su desempeño y a aspirar a renovar el mandato de sus funcionarios.

Bibliografía

- Alujas, A. (2011) *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el inevitable camino que viene*. Revista Enfoques. Vol. 9 N°15 pág. 99-125 [Revista en línea] Consulta, junio 18 de 2015. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1979133
- Calderon, Cesar; Lorenzo, Sebastián (Coords.) (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén.
- Campos, E. y Corojan, A. (2013) *La promesa del gobierno abierto, promesas y expectativas*. Anuario ThinkEPI, Vol.4 [Revista en línea] Consultado el 17 de junio de 2015 en: www.lapromesadelgobiernoabierto.info

- Chapman, R. y Hunt, M. (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, London: Routledge
- Conejero Paz, Enrique (2013). *Gobierno Abierto y Democracia Participativa*. 3 Ciencias, Revista de investigación. Editada por Área de Innovación y Desarrollo, S.L.
- Cunill Grau, Nuria (2008), La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada, in PNUD (forthcoming), *Contribuciones al Debate: Estado y Democracia de Ciudadanía en América Latina*, Ed. Myrsa, Lima.
- De los Reyes Heredia, Óscar. (2011) *Apuntes para un análisis de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Ubijus, México. pp. 19.
- Díaz, Marianne. (2016). *Gobierno abierto en Venezuela: una deuda urgente*. Acceso Libre. Publicado el 3 febrero de 2016. [Consulta, junio 15 de 2018]. Disponible en: <https://accesolibre.org.ve/index.php/2016/02/03/gobierno-abierto-en-venezuela-una-deuda-urgente/>.
- Gelanzé Sevilla, Francisco Miguel. (2015) *Gobierno abierto. Una reflexión con la mirada puesta en los gobiernos locales de Venezuela*. Revista Memoria Política. Nueva Etapa. N° 4 2015 / 164-176
- Greco, O. (2007). *Diccionario de Política*. Segunda edición. Valleta Ediciones S.R.L. provincia de Buenos Aires, República Argentina
- Kossick Jr., Robert M. (2004), “El rol de la tecnología de la información y de las comunicaciones en el fortalecimiento de la participación ciudadana y en la configuración de la democracia: la experiencia inicial de México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 29, Caracas.
- Lee, G. y Y.H. Kwak. (2011), “An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement”, Washington, D.C., ibmCenter for the Business of Government.
- McDermott, P. (2010). “Building open government”, *Government Information Quarterly*, Revista Elsevier, Vol. 27 [Revista en línea]. [Consulta, junio 15 de 2018]. Disponible en: <http://igup.urfu.ru/>

docs/Bank%20English_Translated%20Articles/English/HR%20Management/Building%20open%20government.pdf.

- Martínez Puón, Rafael (2013). Gobierno abierto: ¿más gobierno o más ciudadanía?. La Promesa del Gobierno Abierto por Andrés Hofmann, Alvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (Compiladores), pp.137-163.
- Obama, Barack (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf.
- OCDE (2016), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, Éditions OCDE, Paris
- Oszlak, Oscar. (2013). Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Septiembre de 2013.pp.19-22
- Pérez, Mónica; Vega, Olly. (2003). Técnicas argumentativas. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Ramírez, Á. (2010) *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea*. Revista Buen Gobierno No 9 semestral Julio-Diciembre, ISSN-1870-4271
- Ramírez, Á. (2012) Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál es la pregunta? Grupo de investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Subirats, Joan (2013), “*Preámbulo*”. La Promesa del Gobierno Abierto por Andrés Hoffman, Alvaro Rodríguez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto, (Compiladores).
- Tesoro, José Luís (2007), “*El problemático desempeño del Gobierno Electrónico en países en desarrollo, emergentes o en transición*”. En Greco, Mariano (Coord.), Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003), Buenos Aires: SGP-INAP Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Transparencia Venezuela (2019). Manual de Gobierno Abierto y Lucha contra la Corrupción. Edición y distribución: © Transparencia Venezuela. Caracas, 2019.

United Nations E-Government Survey (2012), “Executive Summary”, Available in <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048579.pdf>.

Vaillancourt, Y. (2009), Social Economy in the co-Construction of public policy. *Annals of Public and Cooperative Economics* (80) 2, pp. 275-313, University of Quebec in Montreal, Canadá.

Páginas web consultadas:

Diccionario en línea ABC. [Consulta, junio 15 de 2018]. Disponible en: <http://www.definicionabc.com/politica/participacion.php>.

Como citar el artículo: Pinho, M. (2020). Gobierno Abierto y Participación Ciudadana. Algunas normas necesarias en Venezuela. *Derecho Global, Estudios sobre Derecho y Justicia*, V. (15) pp. 63-88 <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v5i15.255>