

## Una crítica a la propuesta de estado abierto

### A criticism of the open state proposal

Juan Carlos Centeno Maldonado<sup>1</sup>

#### Resumen

El Gobierno Abierto es una política pública de gobernanza global que apenas hace una década se ha implementado a nivel mundial como el nuevo modelo de innovación de gestión pública. Tiene la intención en mejorar los tres aspectos centrales de los gobiernos: la transparencia, la colaboración y la participación de la ciudadanía. Todo esto con la ayuda del uso de las tecnologías de la información y del Internet. Se trata de abrir las puertas cerradas gobierno a la ciudadanía para que se le permita conocer, participar y colaborar para la construcción de los planes de acción del gobierno. Esta concepción de Gobierno Abierto ha sido cuestionada por algunos autores que proponen el tránsito hacia el Estado Abierto. En la presente ponencia, nos proponemos reflexionar sobre las teorías clásicas que giran en torno al Estado y definir qué se considera como Gobierno Abierto, es preciso aclarar que lo consideramos una confusión teórica que existe al igualar al Estado y el Gobierno como una misma unidad analítica en la filosofía política, la ciencia política y la ciencia administrativa pública.

**Palabras clave:** Gobierno Abierto, Estado Abierto, Participación Ciudadana.

#### Abstract

The Open Government is a public policy of global governance that just a decade ago has been implemented worldwide as the new model of public management innovation. It intends to improve the three central aspects of governments: transparency, collaboration and citizen participation. All this with the help of the use of information technologies and the Internet. It is about opening the closed doors government to the public so that it is allowed to know, participate and collaborate for the construction of the government's action plans. This conception of Open Government has been questioned by some authors who propose the transit to the Open State. In this paper, we propose to reflect on the classical theories that revolve around the State and define what is considered as Open Government, it is necessary to clarify that we consider it a theoretical confusion that exists when matching the State and the Government as the same analytical unit in political philosophy, political science and public administrative science.

**Keywords:** Open Government, Open State, participation.

**Códigos JEL:** O, O3, O38.

Artículo Recibido: 13 de Mayo de 2020  
Artículo Aceptado: 13 de Junio de 2020

<sup>1</sup> Doctor en Políticas Públicas; Profesor - Investigador; Facultad de Jurisprudencia. Unidad Satillo; Universidad Autónoma de Coahuila, Políticas Públicas, Análisis Político, Participación Ciudadana. [centenojuan@uadec.edu.mx](mailto:centenojuan@uadec.edu.mx). Igualmente, agradezco profundamente la asistencia de investigación que tuvo para el presente artículo la alumna Fernanda Grisel Godínez Varela, estudiante del 5° semestre la licenciatura en Derecho de la Facultad de Jurisprudencia, UAdeC.

## Objetivo general

- Reflexionar sobre la propuesta del modelo de Estado Abierto a través del análisis de las teorías clásicas del Estado y de las innovaciones de la administración pública.

## Definiciones clásicas de Estado

De acuerdo con su etimología la palabra Estado tiene un sentido muy amplio y general. Tan es así, que se puede hacer referencia, por ejemplo, al estado civil de una persona, al estado físico de los cuerpos, al estado financiero en la que se encuentra una comunidad humana, etc. Pero el enfoque que nos importa tiene que ver con más o menos explícitamente a la manera de ser o de estar constituida políticamente una comunidad humana. Cabe mencionar que resulta fascinante el número de connotaciones que se ocupan de definir qué es Estado y es bien cierto que al intentar analizarlo se trata con un campo de conocimiento complejo.

Jellinek<sup>2</sup> es uno de los pioneros en tratar de definir al Estado en un ámbito jurídico, al considerarlo como un persona jurídica, y “desde este punto de vista lo define como una corporación territorial dotada de poder de mando originario” (Rojina, 1968, p. 84). Revela claramente que el Estado es la persona jurídicamente dominante constituida por la población, en tanto que integra una unidad, asentada en un territorio y, dotada de un poder dominante e irresistible, que no deriva de ninguna otra identidad.

Por su parte, Francisco Porrúa Pérez analiza al Estado como una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.

Sánchez Agesta<sup>3</sup> llega a la conclusión de conceptualizar al Estado como una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios, definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad. (González, 1971, p. 158).

Estas definiciones tienden a recoger los elementos históricos del concepto de Estado. El primer lugar, se puede observar es el de la **sociedad humana**, no vivimos aislados, sino en unión con otros seres humanos a los que estamos vinculados por los diversos lazos de solidaridad, unión de esfuerzos, división de tareas, entre otros. El segundo elemento a considerar, podemos notar es el **territorio**, aquel limite espacial en el que se establece la población. Hasta aquí podemos confirmar que el Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde. “No sería posible un Estado sin territorio; es inconcebible también un Estado sin población” (1968, p. 72). El tercer dato de la reflexión es que al ser una sociedad humana es necesaria la presencia en la misma de un orden normativo de la conducta y de la estructuración del grupo social. Este elemento del Estado nos hace ver como un poder que se ejerce sobre la comunidad humana que habita un territorio que le corresponde, hablamos entonces de un **orden jurídico**. El cuarto componente analítico es la finalidad del Estado, el contenido de esa teleología se expresa en la obtención del bien, al ser todos integrantes de una sociedad tienen que participar en la obtención de un bien público.

Pero ese bien es efímero en relación con la limitada existencia material del hombre y por ello es un **bien público temporal**. Habiendo analizado este elemento teleológico, abordemos que el bien público temporal solo puede lograrse por medio de la actividad reunida de todos los individuos y todos los grupos que integran al Estado, “pero esta sociedad universal y necesaria, no podría existir no alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir de la autoridad” (Porrúa, 1954, p. 297).

Ahora bien, se podría decir que la palabra “Estado” designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen.

## Evolución histórica del concepto de Estado

---

<sup>2</sup> Georg Jellinek (1851 – 1911) fue un jurista y profesor universitario alemán, autor de obras como **Teoría general del Estado y Reforma y mutación de la constitución**.

<sup>3</sup> Luis Sánchez Agesta (1914 – 1997) fue un político, jurista e historiador español, autor de obras como **Historia del constitucionalismo español** y **Principios de la teoría política**.

El término Estado se emplea, para designar a la organización política fundamental de los hombres, es de acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado moderno. (1972, p. 143). Aun así, este fenómeno político ha existido desde rasgos esenciales de los tiempos más remotos de la evolución humana y con el transcurso del tiempo se han presentado diversos nombres que nos dan a entender las varias formas que ha adoptado en su complejo desarrollo.

Empezamos por la literatura griega donde se emplearon varias palabras para indicar la realidad política de su tiempo. En la primitividad de Grecia, se conocieron ya ciudades de importancia, como Cnosos y Micenas, pero las unidades políticas y sociales era los *genos*, que eran los clanes familiares poderosos. Esta organización primitiva fue perdiendo importancia por los cambios sociales y económicos, dando lugar a las estructuras políticas de la Grecia clásica, las polis<sup>4</sup>. Los griegos se identificaron a su comunidad ante todo, que era política, cultural, económica y religiosa a la vez. “La pertenencia a una agrupación de ciudadanos – con sus leyes y costumbres – y no la vinculación a un territorio determinado, fue la característica más destacada del hombre griego” (1972, p. 145).

Pasando a otra civilización como la romana, nos encontramos con la evolución de primitivamente haberse constituido por una Monarquía, a transitar a una República y concluir con un Imperio donde se llegó a la organización política más compleja de Roma. Dentro de esta evolución romana se usaron términos como *populus* para designar la reunión de individuos para una utilidad común y a la organización política como órganos fundamentales la asamblea, el senado y el pueblo. Ocurrió algo similar el Roma como en Grecia, esto es que los ciudadanos estaban siempre vinculados a su comunidad.

Posteriormente en la Edad Media, se intentó adaptar el viejo ideal del Imperio Romano como símbolo de orden, unidad y paz, pero con una mentalidad cristiana. Comenzaron a constituirse a comienzos del siglo IX el Imperio Carolingio, con Carlomagno a la cabeza, y a finales del siglo X, el Sacro Imperio Romano Germánico. Aquí es donde surge una nueva terminología en la que se acentúan el poder de dominación del príncipe. Más adelante, debido a las invasiones y al no poder detenerlas nació el feudalismo, donde los ricos propietarios de tierras se vieron obligados a defenderse por cuenta propia y a defender a su vez a los habitantes que solicitaban protección. “Este fenómeno de hacer derivar el poder político de la propiedad de la tierra tuvo gran importancia en la Edad Media y marcó una etapa de transición entre el régimen antiguo de la ciudad al de comunidad política de gran extensión territorial”. (1972, p. 147).

No todo es para siempre, en el siglo XI el próspero comercio, consecuencia de las Cruzadas, y la relativa paz ocasiono que las ciudades volvieran a nacer. En la Baja Edad Media, estas ciudades como Flandes, Italia y España, obtuvieron el derecho de gobernarse por sí mismas. Pero a finales de la Edad Media, factores como la decadencia del Imperio, la derrota de los partidarios exagerados del papa, la desaparición de los señores feudales, la extensión de los reinos como Inglaterra, Francia y España y la paulatina centralización política y jurídica ocasionaron que se pidiera una renovación en el lenguaje político. “Esta renovación vino con Italia renacentista de fines del siglo XV y comienzos del XVI” (p. 148).

Aprovechando la decadencia del poder Papal, y el de los emperadores, llegaron a ser independientes, como por ejemplo Venecia y Florencia que destacaron en el comercio, la industria y las artes. Y es en Florencia donde por primera vez se llegó a usar la palabra Estado, una palabra que viene a reducir a unidad el conjunto de situaciones políticas de la época. “Apareció entre las primeras frases de un opúsculo intitulado *El príncipe* (1513), escrito por el político florentino Nicolás Maquiavelo” (p. 148).

La palabra que acuño Maquiavelo tuvo éxito en los siglos XVI y XVII en otras lenguas europeas. Hasta a partir del siglo XVIII se generalizó la palabra Estado en los documentos políticos, tanto como en la literatura científica como en las leyes. Así es como llega hasta nuestros días, que se admite correctamente el término de Estado para designar la comunidad política total.

---

<sup>4</sup> Es en estas ciudades que eran pequeñas por su tamaño, pero riquísimas por su actividad comercial, cultural y política, donde se desarrollaron los episodios más importantes de la vida griega. No fueron Estados de gran extensión territorial, sino verdaderas ciudades con alguna extensión de terreno a su alrededor. En su seno se desarrollaron los más interesantes fenómenos de la vida política antigua.

Es frecuente en las líneas de trabajo mencionadas arriba, hablar del poder, del dominio y del rol del Estado que parecen indicarnos la existencia de una entidad unificada, de un objeto absoluto. En tal sentido, Bourdieu señala “[...] “el Estado hace esto”, “el Estado hace lo otro”. Podría citarles kilómetros de textos con la palabra “Estado” como sujeto de acciones, de oraciones. Se trata de una ficción muy peligrosa que nos impide pensar el Estado.” (Bourdieu 2014:23-24) En esta cita, ya hay una primera advertencia por parte de Bourdieu, el Estado es una ficción. Desde esta premisa, el libro de Bourdieu (2014) Sobre el Estado, viene a agitar las aguas calmas en las cuales se desarrolla la investigación en ciencias sociales, en filosofía y teoría política en torno a esta figura, el poder, la administración y la dominación, pues sitúa al “Estado” como un concepto, en una idea. El Estado queda puesto entre paréntesis. (Moya, 2016: 1).

### **Definiendo qué es Gobierno Abierto.**

Como otros temas dentro de las ciencias sociales, es un poco difícil establecer una definición en torno a qué es Gobierno Abierto. Podríamos hacer una comparación, por ejemplo, la concepción que se tiene de Estado no es exacta, las múltiples definiciones concuerdan en identificar es en la estructura de este, es decir, en sus elementos<sup>5</sup> constitutivos. Ocurre algo similar con el Gobierno Abierto, hay múltiples acepciones que presentan un símil en que se identifica como un nuevo paradigma, filosofía o modelo de gobernanza, pero en sí una definición en la que todos estén de acuerdo, no existe.

Otro punto para reflexionar, es sobre la evolución de las ideas o conceptos. En una primera aparición a escena de Gobierno Abierto tenía en su origen un sentido diferente al actual. Según Ramírez Alujas, considera que el concepto de Gobierno Abierto sigue siendo demasiado abierto y ambiguo.

Esto no quiere decir que estén incorrectas las concepciones que se tienen de este, simplemente es que gracias a sus elementos o bases es por lo que se distingue. En el caso del Gobierno Abierto desde que se lanzó el Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto por parte del gobierno de Barak Obama en 2009, se podría decir que se establecieron las bases de la concepción que se tiene de Gobierno Abierto hoy en día, el cual se convertiría en un modelo a seguir por más países. Entre estos elementos se encuentran:

- **Transparencia:** “Es el requisito *sine qua non*<sup>6</sup> de la actuación del Gobierno Abierto” (Ramos, 2016, p. 15). Se trata de que la ciudadanía conozca los datos producidos por las administraciones públicas, es decir, “se busca que la rendición de cuentas y la información pública disponible muestren a los ciudadanos lo que el gobierno está haciendo” (Chaidez, 2016, p.4).
- **Participación:** Este principio se utiliza como mecanismo para que la ciudadanía comunique al gobierno sus puntos de vista, conocimiento y experiencia sobre los problemas que le aquejan. Trata de que la ciudadanía pueda involucrarse y contribuir con sus aportaciones a los procesos de toma de decisión y de elaboración de políticas.
- **Colaboración:** El tercer principio se dice que trata de ir más allá de la participación ciudadana, busca que esta misma con sus esfuerzos e incluso con sus recursos estén dispuestos a aportar en el proceso de diseño, implementación y control de las políticas públicas. “Un gobierno colaborativo comprende e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos” (Ramos, 2016, p. 21). Es una mejora tanto de la esfera ciudadano-gobierno, como de lo privado-gobierno.

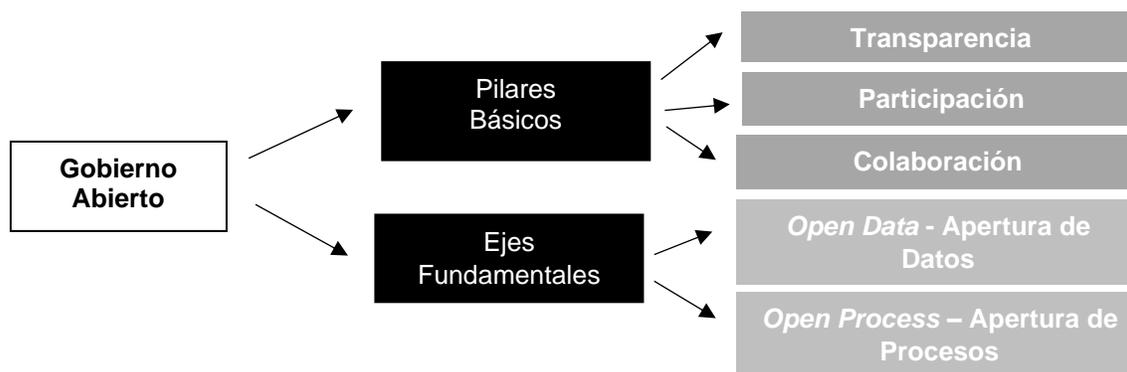
En términos prácticos, y para concretar los principios, las estrategias de gobierno abierto se han venido cristalizando a través de dos ejes fundamentales:

---

<sup>5</sup> Tampoco se quiere decir que no existan definiciones en torno al Estado, sino que no hay una sola en la que todos se pongan de acuerdo. Por eso se toman en cuenta sus elementos constitutivos como lo son: la población, el territorio, el fin, la autoridad o poder público y un orden jurídico.

<sup>6</sup> Es una expresión latina que significa “sin la cual no”, a la que se antepone el término *conditio*, para referirse a algo como una condición sin la cual no se puede tratar un asunto o esperar un resultado.

1. **Open Data – La apertura de datos públicos:** a través del uso y auge de las tecnologías de la información y de la Comunicación se pueden usar los datos públicos como catalizadores de nuevas aplicaciones y servicios que transforma a los gobiernos de proveedores de servicios en gestores de plataformas. Asimismo, se habla de los datos puestos a la ciudadanía, incrementando así la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente.
2. **Open Process – La apertura de procesos y el uso de redes sociales (también llamado Gobierno 2.0):** su objetivo es facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y la provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá. Ello se puede manifestar a través de lo que llamaremos “decisiones abiertas” (participación) y “servicios abiertos” (colaboración). (Dassen & Cruz, 2012, p. 46).



Fuente: Elaboración propia, con base a los datos de los autores.

Figura 1. Elementos del Gobierno Abierto

Se reitera que estos son los principios que se consideran como las bases o componentes, incluso hasta podríamos hablar de objetivos para la existencia de un Gobierno Abierto. Para mejor entendimiento podemos mostrar algunas de las definiciones que se han expuesto:

Don Tapscott define que un gobierno abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o una jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.

Cruz-Rubio, logra desarrollar una de las definiciones más acabadas al caracterizarlo como: “una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción política que –basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el *open data* y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas diferentes.” (Oszlak, 2016, p. 35).

Según autores como Nixon, Lathrop y Ruma (2010), el concepto de Gobierno Abierto establece la existencia de una nueva forma de gobernar donde se aprovechan al máximo las tecnologías de la información y la comunicación, logrando romper con la estructura de funcionamiento tradicional de un gobierno (Chaidez, 2016, p. 6).

Gobierno Abierto entendido como estrategia y acción pública, consiste en el conjunto de leyes y principios que permiten que un **Estado abra las puertas de su gobierno al escrutinio público**<sup>7</sup>,

<sup>7</sup> Negrillas propias.

generando sobre todo, lazos de participación y cooperación con sus ciudadanos y las esferas público y privadas para su toma de decisiones, aprovechando al máximo las Tecnologías de la Información y la Comunicación. (Chaidez, 2016, p. 7).

Existen múltiples definiciones de gobierno abierto que, con matices, coinciden en los aspectos centrales que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Para la OCDE el término ha evolucionado desde una mirada basada en las tres dimensiones relevantes mencionadas 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 co-crear valor público (OCDE, 2010).

En todo caso, cualquiera sea la forma en que describamos GA, seguro que haremos referencia a un estado de situación al que se aspira, a una filosofía de gestión de lo público todavía no adoptada en ninguna parte. (Oszlak, 2015, p. 29).

### **Evolución histórica de Gobierno Abierto**

El concepto o la percepción que se tiene de Gobierno Abierto no es un tema que sea de reciente creación, al contrario, según diversos autores y críticos del tema, este ha tenido su evolución hasta llegar a la actual concepción de Gobierno Abierto. “El término de GA comenzó a ser utilizado mucho antes de que se decidiera convertirlo en un concepto” (Oszlak, 2015, p. 27).

Pero antes que todo, es necesario establecer que dentro de los antecedentes del surgimiento del Gobierno Abierto están los contextos políticos-sociales que los gobiernos presentaron debido a sus crecientes niveles de incredulidad y de falta de confianza hacia finales del siglo XX y principios del actual, lo que provocó un distanciamiento de la ciudadanía.

Remontándonos un poco, históricamente el término de Open Government que se traduce literalmente Gobierno Abierto, hace su aparición por primera vez en el año de 1957 en la revista *The George Washington Law Review*, de la Universidad George Washington, acuñado por W. Parks en *The Open Government Principle: Applying the Right to know under the Constitution*, donde se entiende que es muy importante la libertad de la información como mecanismo eficiente para la rendición de cuentas o *accountability*, una visión de lo que considero uno de los pilares de lo que hoy se muestra como Gobierno Abierto.

Trazando nuestra línea imaginaria de transición, un poco más tarde en los años sesenta del siglo pasado se empleó el término Gobierno Electrónico<sup>8</sup> “para hacer referencia a las posibilidades de involucrar las TIC’s (Tecnológicas de la Información y de la Comunicación) en los procesos públicos y gubernamentales”. (Acosta & Plata, 2016, p. 211). Aunque es preciso distinguir que actualmente estas dos concepciones son diferentes<sup>9</sup>.

En los años 70’s se puede hablar de una aparición de la tendencia de Gobierno Abierto, en la cual se hace referencia a la necesidad de divulgación que se requería por parte de la ciudadanía ante los secretos que mantenía el Estado en relación con la administración pública y el uso del dinero, esto con el fin de reclamar los derechos a estar informados por parte de los ciudadanos.

Posteriormente en los años de 1980’s el término de Gobierno Abierto se utilizó en el plano de la ficción y series de televisión, en el primer episodio de la legendaria serie británica *Yes Minister*, el personaje de Jim Hacker se convirtió en Ministro de Administraciones Públicas, y su primer objetivo fue mejorar la transparencia en el gobierno y cumplir con su programa electoral titulado *Open Government*.

---

<sup>8</sup> Actualmente los conceptos de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto están estrechamente relacionados, según Oscar Oszlak menciona que el gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras que el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero aunque lo trasciende, necesariamente lo incluye.

Mientras que el gobierno electrónico opera en un plano instrumental operativo (medios), el gobierno abierto trasciende hacia la legítima aspiración de los ciudadanos por cambiar la forma y el fondo de la interacción con sus gobiernos, en un plano político y estratégico; de ese modo se puede contribuir a fortalecer y mejorar los sistemas democráticos (fines). (Dassen & Cruz, 2012, p. 69).

<sup>9</sup> Podría decirse que el único punto en común que ambos conceptos comparten tiene relación con los medios: el uso de la tecnología. (2012, p. 69).

Pero la relevancia y popularidad que está teniendo actualmente se debe a la postulación de un Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto de 2009<sup>10</sup> mediante el cual Barak Obama, presidente entonces de los Estados Unidos de América, anuncia la implementación de estrategias en materia de apertura gubernamental durante su administración.

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 promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental. (Bojórquez, Hofmann, Ramírez, 2012, p. 69).

Es en este momento donde se reforma y se establecen las bases de GA<sup>11</sup> con cuatro principios, los cuales son: mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno para todos los ciudadanos; apoyar la participación ciudadana; implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones; y favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura y rendición de cuentas. A partir de este impulso el concepto de gobierno abierto se popularizó.

La experiencia que inició en Estados Unidos, dio paso a que diferentes países voltearan a ver las acciones emprendidas y sobre todo a interesarse en él. De esta manera el tema logró escalar en el debate internacional, posicionarse como uno de los nuevos paradigmas que los países comenzaron a estudiar tanto en la práctica como en la teoría. (Chaidez, 2016, p. 9).

### **Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership).**

Esta nueva tendencia hizo que países como: Estados Unidos, Brasil, México, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Filipinas y Sudáfrica, se reunieran y decidieran emprender una iniciativa que impulsara las estrategias de Gobierno Abierto. Fue entonces que el 12 de junio de 2011, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en New York, los presidentes Barack Obama de Estados Unidos y Dilma Rousef de Brasil, presentaron la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>12</sup> (Open Government Partnership). (2016, p. 9).

Meses después, el día 20 de septiembre el 2011 se realizó el lanzamiento formal de la *Open Government Partnership*, como organismo multilateral creado con la finalidad de promover políticas públicas de transparencia en la actuación de los gobiernos, fomentar la participación ciudadana en asuntos públicos, la colaboración entre gobierno y sociedad, combatir la corrupción, aprovechando los recursos como son las TIC's y el internet. Hoy en día, según los datos de la página oficial de *Open Government Partnership* esta cuenta con 78 miembros nacionales, un número que va en aumento de gobiernos locales y miles de participantes de la sociedad civil.

“La Alianza para el Gobierno Abierto, es entonces el referente de los esfuerzos que a nivel internacional se han realizado para abrir las puertas de los gobiernos alrededor del mundo” (Chaidez, 2016, p. 10). Los fundamentos de la Alianza para el Gobierno Abierto se encuentran en el hecho de que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas.

---

<sup>10</sup> Véase President's Memorandum on Transparency and Open Government – Interagency Collaboration. On January 21, 2009 President Obama signed the Memorandum on Transparency and Open Government affirming his Administration's commitment to innovation in government (see attached). The President's Memorandum calls for the development of recommendations for a Directive. This Directive will, in turn, instruct departments and agencies on specific actions that implement the principles outlined in the President's memorandum: • Transparency - “Put information about their operations and decisions online and readily available to the public.” • Participation - “Offer Americans increased opportunities to participate in policymaking.” • Collaboration - “Use innovative tools, methods, and systems to cooperate ... across all levels of Government and with nonprofit organizations, businesses, and individuals in the private sector.”

<sup>11</sup> Gobierno Abierto

<sup>12</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un nuevo esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Sus fundamentos se encuentran en el hecho de que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. (Cruz & Dassen, 2012, p. 49).

En los estatutos de la AGA o Acta Constitutiva (Articles of Governance) se definen sus principales finalidades y objetivos, que inician señalando lo siguiente:

El *Open Government Partnership* (OGP) es una iniciativa internacional, voluntaria con múltiples participantes, cuyo objetivo es obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia su ciudadanía para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y utilizar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. En busca de estas metas, el OGP proporciona un foro internacional para el diálogo entre gobiernos, las OSC y el sector privado, los cuales contribuyen a una búsqueda común de gobierno abierto. Los participantes del OGP incluyen tanto gobiernos, como a entidades de la sociedad civil y del sector privado que apoyan la misión y los principios del OGP. (Mesina, 2013, p. 74).

En la Declaración de Principios de la AGA se asume como compromisos:

- Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales.
- Apoyar la participación ciudadana.
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. (Ramos, 2017, p. 46).

En este contexto, para ser miembros de la AGA, los países participantes deben confirmar su acuerdo para cumplir con las cuatro expectativas comunes que le dan sustento, a saber:

- Suscribir la Declaración de Principios sobre un Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel.
- Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extienda más allá de las prácticas actuales en marcha y que debe desarrollarse a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil.
- Comprometerse a que se realice un informe de evaluación, que esté a cargo de un panel independiente de expertos, sobre el progreso del país en el cumplimiento de sus compromisos y plan de acción.
- Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otros insumos. (Dassen & Cruz, 2012, p. 50).

De igual forma, se ha establecido que los países que se incorporan a la AGA, deben comprometerse a elaborar e implementar lo que se ha denominado un Plan de Acción, el cual debe estar orientado a atender los grandes desafíos que esta Alianza ha identificado, como son:

- Mejoramiento de los servicios públicos.
- Incremento de la integridad pública.
- Gestión más efectiva de los recursos públicos.
- Creación de comunidades más seguras.
- Incremento de la responsabilidad corporativa. (Ramos, 2017, p. 47).

En el caso de México desde el 2011 el gobierno federal ha puesto en marcha acciones en materia de Gobierno Abierto. El presidente Enrique Peña Nieto desde su primer discurso se comprometió a establecer un gobierno que tuviera la capacidad de escuchar a todas las voces de éste país a través de un Gobierno Abierto.

En México hay que reconocer que la AGA logró aumentar la apertura de datos a partir de portales de internet de cada una de las Secretarías federales implicadas en el plan de acción, pero a pesar de tener mayor avance en el aprovechamiento de las TIC's en las tareas gubernamentales, aún hay aspectos poco desarrollados como la participación y la colaboración entre gobiernos y ciudadanos.

“Sin una ciudadanía involucrada en la toma de decisiones, la idea de Gobierno Abierto, seguirá quedando en una idea y un simple discurso institucional” (Chaidez, 2017, p. 18). Como prueba está el rechazo del primer plan de acción (2011 – 2013), en el cual no se consideró la perspectiva y

opiniones de actores provenientes de la Sociedad Civil, la cual se expresó que dicho plan iba en contra de la idea del Gobierno Abierto al no incluir su participación.

### **Del Gobierno Abierto al Estado Abierto**

Recientemente varios autores se han ocupado de apoyar y proponer **la transición del término Gobierno Abierto a Estado Abierto**. Parece importante para ellos el transitar hacia la idea de un Estado Abierto, es decir, hacia un esfuerzo institucional por promover, articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuenta, participación ciudadana y colaboración e innovación cívica más allá del Poder Ejecutivo, hacia un Poder Legislativo y Judicial, así como también hacia los niveles subnacionales y locales de gobierno.

Gregorio Montero, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), hace mención al concepto de Estado Abierto y a la necesidad de establecer una visión integral y sistemática al momento de aplicar exitosamente una estrategia de gobierno abierto. Consideran que el término de Gobierno Abierto solo gira en torno al Poder Ejecutivo, por lo cual piensan que ampliando las estrategias de Gobierno Abierto a los demás órganos, como los son el Poder Legislativo y Judicial, los llevaría a hablar de un Estado Abierto.

Hacen énfasis en que tratar con un Estado Abierto es llevar a los otros poderes del Estado, instituciones públicas y paraestatales, más transparencia en su gestión y promoción en la participación ciudadana. Planteando la idea de usar Estado Abierto, se enfocan en que se ha estado manejando y difundiendo el Gobierno Abierto de forma errónea, debido a que desde su punto de vista les resulta limitante en cuanto a su alcance. Les parece que deja afuera el rol de los otros poderes públicos en los que respecta al cumplimiento de las cláusulas del Estado.

Una de las personalidades fuertes que han incursionado en el discurso de Gobierno Abierto a Estado Abierto es Oscar Oszlak, el cual piensa que uno de los retos de la Alianza para el Gobierno Abierto es la necesidad de que esta evolucione hacia un modelo de Estado Abierto que incluya a los poderes Legislativo, y Judicial, así como a los gobiernos subnacionales que son los que tienen mayor contacto cotidiano con la población. Oszlak considera que la concepción de Gobierno Abierto, traducido de Open Government es incorrecta. Reflexiona que tal vez la traducción correcta es Estado Abierto.

Oszlak propone que se use la expresión de Estado Abierto, por ser más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y porque abarca más en las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal; como las empresas públicas, los organismos descentralizados, entes públicos no estatales; y también empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, instancias que también deberían adoptar esta filosofía.

Incluso la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha adoptado el término de Estado Abierto para englobar las iniciativas de apertura, transparencia y aliento a la participación ciudadana en la gestión pública de todo el aparato estatal.

Un caso de esta transición es el de Costa Rica, que ha logrado avanzar rápidamente de Gobierno Abierto al Estado Abierto, como demuestra el Segundo Plan de Acción, en el cual figuran tres compromisos específicos que incluyen acciones colaborativas con otros poderes del Estado. Estas son, específicamente, el apoyo a la difusión e implementación de las recomendaciones del Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes (*ombudsman*), la colaboración en la difusión de la Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial y los talleres de participación y fomento democrático del Viceministerio de Juventud y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (órgano de fiscalización electoral).

### **Crítica al uso de Estado Abierto**

Ya expuesto lo que conlleva la transición de Gobierno Abierto a Estado Abierto, es de importancia resaltar lo que consideramos una confusión que se está llevando en torno al mal empleo que se le pretende dar al hablar de Estado Abierto. Es claro que hay una confusión teórica. Para esta explicación es necesario establecer las diferencias que existen entre Estado y Gobierno.

En el lenguaje cotidiano y no técnico, confunden Estado con Gobierno, pero son dos términos no equivalentes. La primera diferencia es que la palabra “Estado” se utiliza para designar la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Se usa “Gobierno” para designar al conjunto de los poderes públicos de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. Aquí podemos notar que su uso correcto es Gobierno, debido a que se refiere a la dirección general de las actividades y compete lo que tiene que ver con los órganos del Estado, por lo tanto el empleo del término Gobierno Abierto es correcto; no se podría hablar de un Estado Abierto, como ya se expuso en su conceptualización y el desarrollo histórico del tema que ya es complejo, este abraza el todo. El Estado opera a través del Gobierno que contiene sus órganos y este Gobierno se encuentra en el punto máximo del Estado, pero recordemos que es solo uno de los elementos estatales.

El ampliar las estrategias de Gobierno Abierto a los demás órganos de poder del Estado es el argumento principal de las personas que proponen usar Estado Abierto, pero es claro que hubo una confusión y en sí, el Gobierno ya abraza a los poderes que pretenden alcanzar con las prácticas de Gobierno Abierto.

El Estado abarca todo, es un concepto más complejo y amplio como ya se expuso con sus elementos importantes, el Estado es una ficción (Bordeau), el Estado contiene el monopolio legítimo de la violencia (Weber).

Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia. (Weber, 2009, pp. 83 – 84).

El gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que se encarga de la dirección misma del Estado, es decir, los órganos a través de los cuales se manifiesta. El gobierno es el conjunto de instituciones, organizadas por el ordenamiento jurídico, para el ejercicio de la soberanía. El gobierno representa el órgano supremo central instituido para actuar y para realizar la voluntad del Estado. En la cúspide del Estado se encuentra el gobierno que es el que impulsa y direcciona.

El individuo que desempeña la función de órgano, es decir, el llamado titular del órgano, como tal, solo es traído a colación, en cuanto es quien realiza los actos regulados por el orden jurídico. (1968, p. 288). Pasan los gobiernos, pero el Estado como máxima institución social, queda.

Retomando, el Estado es la unidad total, el Gobierno se encarga de llevar a la ciudadanía hacia la consecución del bien público temporal. El Estado es la unidad total de sus elementos, es el titular de la soberanía; en tanto el Gobierno es el conjunto de órganos estatales temporales, organizativos, gestores y en su mejor caso innovadores, a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía.

Se refuta la idea de hablar de una transición de Gobierno Abierto a un Estado Abierto. Porque al pretender encuadrar las ideas y los propósitos de Gobierno Abierto al Estado se comete un grave error conceptual (y no es purismo). El Estado es la organización política en su totalidad y el Gobierno Abierto va referido correctamente a gobierno, debido a que este se materializa en los órganos en los que se manifiesta. Es decir, esta correcta la idea de un Gobierno Abierto porque el gobierno no solo es el conjunto de individuos (gobernantes), sino también los órganos temporales de la acción de gobernar.

## Reflexiones finales

El Gobierno Abierto es como tal la apertura del gobierno al escrutinio público, con aprovechamiento de las TIC’s y con base en la Transparencia, la Colaboración y la Participación. Se trata de abrir las puertas cerradas de un gobierno tradicional.

Es un tema que ha evolucionado y que no hay un consenso aceptado sobre el concepto, pero que establece propósitos y elementos que lo distinguen. Este concepto es usado por nuestros representantes como estrategia gobernanza para las acciones públicas.

Alcanzar los propósitos de un Gobierno Abierto supone una mayor participación ciudadana y colaboración entre las distintas dependencias públicas, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Pero esto se vuelve oscuro cuando en serio los resultados que se esperan no se cumplen por la deficiente puesta en marcha de los planes de acción.

Como resultado de la unión de varios países con miras a gobiernos más abiertos, es como se creó la Alianza para el Gobierno Abierto, que opera como una iniciativa multilateral voluntaria que fue lanzada en septiembre del 2011, esta tiene el fin de proveer una plataforma internacional para que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad y colaboración de respuesta a los ciudadanos.

Ahora bien, el Estado es, uniendo sus elementos constitutivos, una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica. (Porrúa, 1954, p. 26).

Se ha demostrado con un debate teórico la existencia de una confusión que se torna al considerar que se deba emplear Estado Abierto, sustituyendo así el término de Gobierno Abierto.

Por todo esto es el por qué se realizó una exposición de la evolución y concepción que se tiene de Estado a través de las teorías clásicas y el empleo de Gobierno como el director de la acción pública.

El gobierno se refiere a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes, y de la relación de estos entre sí. El Estado se refiere a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad.

Lamentablemente, consideramos que se ha estado abundando sobre una idea errónea al concebir Estado Abierto, debido a que no se puede hablar que el Estado, al ser considerado como un todo, se reduzca a solo la función pública que le corresponde al gobierno temporal, que es uno de sus elementos. Por lo tanto, no debería aceptarse de forma mandataria la construcción teórica del Estado Abierto.

## Referencias

Bourdieu, P. (2014), Sobre el Estado Cursos en el Collège de France. *Polis*, 15(43), 689-693

CEPAL (2017). *Plan de gobierno abierto. Una ruta para los Gobiernos de la región*. NYC: Organización de las Naciones Unidas

CEPAL. (2020). *De Gobierno Abierto a Estado Abierto. Bibliografías – Biblioteca de la CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <a href="https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto" target="\_blank">https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto </a>

Chaidez, M. (2016). Gobierno Abierto en México: ¿Un nuevo modelo de Gobernanza? *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (24).

Dassen, J. y Cruz, V. J. (2012). *Gobierno Abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

González, H. (1972). *Teoría Política*. México: Editorial Porrúa.

Hofmann, A., Ramírez Alujas, A. y Bojórquez, J. (2012). *La promesa del Gobierno Abierto*. Recuperado de: <a href="http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf" target="\_blank">http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf </a>

- Luna, I., Bojórquez, J. (2015). Gobierno Abierto, el valor social de la información pública. *Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*
- Martínez-Villalba, J. (2014). Derecho, Realidad y Ficción. Posibilidades y Límites. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 17, 111-138
- Matute, C. (2018). Rendición de cuentas y la gobernanza (2012-2018). *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (29), 48-75.
- Moya, M. y Pierre Bourdieu (2016). Sobre o Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). *Polis*, 15 (43), 689-693.
- Naser, A., Ramírez, A., Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL.
- Oszlak, O. (2013). Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Montevideo.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC*
- Acosta, S. y Plata, O. (2016). Participación, colaboración, transparencia y datos abiertos. Tras la definición de Gobierno Abierto. *Teuken Bidikay. Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones, Ambiente y Sociedad*, 7(9), 209-222.
- Porrúa, F. (1954). *Teoría del Estado*. México: Editorial Porrúa.
- Powell, J. (2020). *Charting the Next Three Years for OGP. Open Government Partnership*. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/stories/charting-the-next-three-years-for-ogp/> target="\_blank"> https://www.opengovpartnership.org/stories/charting-the-next-three-years-for-ogp/ </a>
- Presidencia de la República (2019). *Presentación del Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México*. Alianza para el Gobierno Abierto MX. Recuperado de: <https://gobabiertomx.org/presentacion-del-cuarto-plan-de-accion-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico-2/> target="\_blank"> https://gobabiertomx.org/presentacion-del-cuarto-plan-de-accion-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico-2/ </a>
- Ramírez, M., Jaime, J. (2013), *Open government partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*, México: Instituto Nacional de Administración Pública - GLAP-IICA.
- Ramos, J. (2016). Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (24).

Ramos, J. (2017). Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership): surgimiento, evolución e inserción de América Latina. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (26), 40 – 68.

Rojina, R. (1968). *Teoría General del Estado*. México: Fuentes Impresores.

Tischik, M. (2020). *Voces en el Fénix. ¿Gobierno Abierto o Estado Abierto? El desafío que plantea el nuevo paradigma digital*. Recuperado de: <https://www.vocesenelfenix.com/content/%C2%BFgobierno-abierto-o-estado-abierto-el-desaf%C3%ADo-que-plantea-el-nuevo-paradigma-digital>

Weber, M. (2009). *El Político y el Científico*. Madrid, España: Alianza Editorial.