

Del Gobierno Abierto al Estado Abierto: Una mirada al nuevo paradigma del Estado Democrático

MTRO. EUGENIO ARAFAT CHÁVEZ BEDOLLA





**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca**

PRESENTA:

**Del Gobierno Abierto al Estado Abierto:
Una mirada al nuevo paradigma del Estado Democrático**

Autor:

Mtro. Eugenio Chávez Bedolla

Josué Solana Salmorán

DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Augusto Carrasco Acendaño

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES



Mtro. Eugenio Chavéz Bedolla

- Director de Gobierno Abierto del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (IAIP).
- Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores de Oaxaca.
- Maestro en Estudios Humanísticos por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), con especialidad en Literatura Norteamericana.
- Catedrático, investigador y escritor.
- Especializado en temas relacionados con la transparencia, el derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas, el gobierno abierto y la protección de datos personales.

Del Gobierno Abierto al Estado Abierto: Una mirada al nuevo paradigma del Estado Democrático

Palabras clave

Democracia * Gobierno Abierto * Estado Abierto * Alianza para el Gobierno Abierto
*Colaboración y participación ciudadana *Transparencia y rendición de cuentas

Introducción

No hace mucho, el Estado seguía siendo visto como una especie de “gran caja negra”; esta concepción, profundamente mecanicista, determinaba un énfasis en los procesos de flujo de información del exterior al interior del Sistema -el Estado-, y viceversa. Esto, en términos llanos, significaba que el funcionamiento interno del Estado pasaba a un plano marginal de atención.

Lo que esta visión “cerrada” del Estado pone de manifiesto, es el papel central que la información ocupa en las gestiones y acciones implementadas por Estados y Gobiernos. La información es vista como fuente de poder, de legitimidad, de control, etc. *“repartir” información equivale a dilapidarlo. Por eso, los gobiernos, por lo general, optan por el ocultamiento, el secreto y la manipulación de datos como forma de mantener su poder.* (Oszlak, 2013: 4).

En este sentido, y durante las últimas décadas, ha crecido de forma exponencial, la demanda ciudadana por contar con información confiable, íntegra y oportuna; la cual, oriente la toma de decisiones colectiva, fomenten la transparencia, la responsabilidad en la gestión y la rendición de cuentas en las instituciones públicas; así como, aumente el grado de participación, control y vigilancia en las acciones gubernamentales, por parte de la sociedad civil.

El paradigma de gobierno abierto – y hoy, el de Estado abierto-, cobra notoriedad en un contexto de una, cada vez mayor, pérdida de legitimidad de los regímenes democráticos. Lo que revela la crisis de legitimidad de las democracias modernas, es un ambiente de polarización y fragmentación de las sociedades y sus habitantes; así como, escenarios de decisión y acción política cada vez más complejos.

La complejidad que entrañan los nuevos problemas públicos, supone la urgencia de diseñar estrategias que multipliquen la pluralidad de actores sociales participantes en la resolución de los mismos. Esto significa necesariamente, transitar del Estado como “Caja negra cerrada” al modelo de “Caja de cristal abierta y conectada con las diversas expresiones de la sociedad civil”.

El objetivo del presente ensayo, es abordar la evolución del concepto de gobierno abierto y de Estado abierto, y de su idoneidad en un contexto permanente de complejización de la vida humana, de los problemas sociales y, de los procesos de solución de estos problemas. Esto a su vez, en un marco que demanda la construcción de alternativas innovadoras que incorporen tanto la inteligencia colectiva, como las nuevas tecnologías en la construcción de alternativas a los problemas experimentados por las sociedades modernas.

La breve historia de un concepto en construcción: Gobierno Abierto

Difícilmente encontraremos en el actual mar de términos, nociones, conceptos, etc., que se emplean para referirse a la nueva gestión pública, un concepto tan difícil de precisar y definir como el de Gobierno Abierto.

Esto se debe, sin lugar a dudas, a su singular génesis: el 21 de enero de 2009, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, publicó el Memorándum denominado **“Transparency and Open Government”**, en el cual, instruía a las dependencias del gobierno norteamericano a reorganizar y reorientar su funcionamiento, para conseguir “un nivel de apertura sin precedentes” (Obama, 2009; 1).¹

Si bien, el documento no precisaba un concepto de Apertura Gubernamental, si delineaba los tres elementos fundamentales del Gobierno Abierto: el gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo.

Desde esa época y hasta nuestros días, el Gobierno Abierto ha sido el protagonista de grandes reflexiones, debates y análisis por parte de instituciones gubernamentales, sociedad civil y comunidad académica. Siempre en la permanente tensión que implica la ausencia de un concepto ampliamente aceptado.

Al respecto, Gutmann y Thompson (2003), citados por Figueras Zanabria (2019: 524), señalan que la noción de GA aparece hoy como tema de vanguardia asociado con la reforma gubernamental y la promoción de la democracia deliberativa, aquella que considera la promoción del desacuerdo deliberativo, del debate público razonado, como la base del entendimiento para construir políticas públicas con reciprocidad, publicidad y rendición de cuentas.

Así surgió en septiembre de 2011 la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), conformada inicialmente por 8 países, destacando la participación de México como país fundador. La alianza pretende ser un espacio multilateral, para integrar a los actores gubernamentales y a la sociedad civil de los países participantes.

La AGA, se sostiene en cuatro principios: la transparencia, la participación ciudadana; la rendición de cuentas y las tecnologías e innovación (Bautista Farías, 2016: 135). Los cuales están encaminados a generar espacios para la participación social y la colaboración entre diversos actores, aprovechando al máximo las posibilidades ofrecidas por las

nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC´S).

Es este punto, el que orienta varios de los esfuerzos por impulsar la agenda del Gobierno Abierto, al impulso de una política de datos abiertos (open data); sin embargo, si bien es cierto que la publicación de información en formatos abiertos a través de las plataformas digitales y el internet, constituyen una herramienta indispensable para el avance del Gobierno Abierto. Esto solo es posible cuando la información puesta en manos de la ciudadanía, fomentan la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

En el caso contrario, es fácil advertir la presencia de experiencias de Gobierno Abierto que se quedan en el simple e-government. Esto, de nuevo debe ser visto como consecuencia del estado incipiente de desarrollo del concepto de Gobierno Abierto.

Al respecto de lo anterior, ponemos aquí el atinado comentario de Bautista Farías (2016: 135) con respecto a la laxitud del concepto de Gobierno Abierto:

Para algunos analistas una limitante del concepto de GA es que es demasiado abierto, es decir, cada quién lo define como quiere, que bien podría significar cualquier cosa y al final no ser nada. Otros señalan que es un concepto con una redacción autorreferencial, prescriptiva, que alude al deber ser, pero que en la realidad no ocurre. Lo cierto es que es un término relativamente reciente, que se encuentra en construcción, a base de prueba y error, y por lo mismo se encuentra en el debate y en la disputa por parte de los actores involucrados en este ejercicio.

Sin embargo, creemos que el concepto de Gobierno Abierto solo puede parecer vago e impreciso, cuando se le despoja de los elementos que lo relacionan con los nuevos modelos de democracia participativa.

La reducción del Gobierno Abierto a Gobierno digital, se puede explicar cuando a este se le ha despojado de su papel transformador de las sociedades democráticas modernas. Es innegable que la democracia en el mundo está hoy, fuertemente cuestionada y criticada desde su interior. Las propias sociedades democráticas critican el desempeño de sus instituciones y desconfían de los modelos tradicionales

¹ Obama, B. (2009). Transparency and Open Government. El documento en su versión original puede ser consultado en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

de toma de decisiones y resoluciones a problemas públicos.

Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad A.C, reporta lo siguiente en su estudio "Los Mexicanos Frente a la Corrupción y a la Impunidad 2020": "La mala reputación de las instituciones electorales en México genera un sentimiento de desapego y desconfianza hacia la democracia misma. De acuerdo con la última edición del Latinobarómetro, únicamente 38% de los mexicanos está a favor de la democracia. Podríamos decir, entonces, que sólo dos de cada cinco personas en México confían en la democracia."²

En este tenor se inscriben los resultados del Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México del Instituto Nacional Electoral, que señala que cerca del 50% de los encuestados consideran que no tiene ninguna influencia sobre el gobierno o sobre las decisiones que este actor toma.

Las tendencias a nivel local se repiten en otros países con regímenes democráticos; la contingencia sanitaria por el virus SARS- COV- 2 [COVID-19] y la crisis económica y social derivada de la misma, no han más que reforzado la visión crítica que pasa sobre las instituciones gubernamentales.

Eso ha derivado en la creación de estrategias y mecanismos para incorporar a las y los ciudadanos en los procesos de planeación, diseño, implementación, control y evaluación de las políticas gubernamentales. El Gobierno Abierto como mecanismo para la nueva gobernanza democrática, mejora la legitimidad de las instituciones públicas y diversifica y pluraliza la participación de actores en la gestión pública.

Por lo que, insistimos en enfatizar la distancia entre el concepto de Gobierno Abierto y el simple Gobierno Electrónico. Pues, como se ha señalado anteriormente, el Gobierno Abierto solo es posible cuando se establecen lazos permanentes de comunicación y colaboración entre sociedad y gobierno. Esta relación se basa en 4 elementos, claramente identificados por Saltos Chacán y Muñoz Moreta (2018: 18):

1) hoy la tecnología útil hace posible una comunicación fluida y de interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía sobre sus políticas; 2) de ser posible cuando el gobierno apertura esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, se podrá aprovechar al máximo su potencial cooperación al proceso de gestión estatal, con el acceso a los documentos gubernamentales, a través del parlamento, para los ciudadanos y de la prensa; 3) la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participati-

vos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia; y, 4) consulta técnica realizada por el gobierno a los principales interesados en la formulación y ejecución de políticas definidas y la publicación de la información.

En suma, y a manera de corolario de lo antes afirmado, el Gobierno Abierto se constituye en un enfoque para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de los Estados democráticos; mejorando la calidad de los servicios públicos, de la toma de decisiones colectivas y de las acciones encaminadas a la solución de problemas sociales; puesto que, el esquema de horizontalidad y proximidad entre ciudadanía y gobierno, impulsada por el modelo del Gobierno Abierto, permite la integraciones de perspectivas, conocimientos y experiencias de amplios sectores de la sociedad.

Esto significa aprovechar al máximo los espacios de colaboración y "Cocreación" entre sociedad y gobierno, para generar valor social utilizando adecuadamente la "Inteligencia Colectiva". En opinión de la Subsecretaria de Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Florencia Romano (2020): "Hoy vemos cómo aquellas capacidades y conocimiento del estado ahora se encuentran dispersos en la sociedad. Un gobierno abierto pone a disposición de la ciudadanía la misma información que utiliza para tomar decisiones porque considera que la sociedad, ya sea la sociedad civil organizada o los individuos, dispone, utiliza y reutiliza esa información, agregando valor y generando mejores soluciones de política pública".

Lo anterior significa abrir "la caja negra del gobierno" a la ciudadanía; esto en aras de lograr el empoderamiento ciudadano a través de la participación activa en todo el ciclo de la política pública; esto a su vez, encaminado a mejorar la legitimidad democrática de las decisiones y acciones colectivas.

En palabras más precisas, el modelo de Gobierno Abierto se encamina a establecer nuevas reglas para el juego entre ciudadanía y gobiernos, para ampliar la base de la legitimidad democrática de las decisiones y acciones públicas a través de espacios de gobernanza y Cocreación entre actores.

Claro que debe advertirse, que el modelo de Gobierno Abierto, tal como se han descrito anteriormente, "permite a los gobiernos tener: transparencia, vías de libre acceso a la información pública y a la rendición de cuentas como medio

² Disponible para consulta en:

<https://contralacorrupcion.mx/los-mexicanos-frente-a-la-corrupcion-y-la-impunidad-2020/assets/pdf/los-mexicanos-frente-a-la-corrupcion-y-la-impunidad-2020.pdf>

para impulsar el control de la gestión pública.” (Saltos Chacán y Muñoz Moreta, 2018: 18).

Esto no es posible, donde no existe el compromiso transformador de las instituciones públicas tradicionales y de sus procesos. Esto, con el fin de “mejorar los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, incrementar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas, bajo principios de equidad, integridad y transparencia” (Ibidem).

Lo anterior, significa la redefinición del espacio público, la construcción de estrategias que estrechen los lazos de diálogo, participación y colaboración entre sociedad y gobiernos; la figura del Secretariado Técnico Tripartita,³ impulsada desde la ACA en nuestro país, es un claro ejemplo de este tipo de estrategias. Aunque sus resultados a nivel nacional y local aún son limitados y requieren un ajuste que eleve el nivel de compromiso de las administraciones públicas participantes.

Esto debe llevarnos a reconocer que, elevar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas de las instituciones públicas, está determinado por los arreglos institucionales previos; por lo que es posible afirmar que, el modelo de Gobierno Abierto, tal como lo entendemos en el presente texto, exige emprender la reestructura total de las relaciones entre sociedades y gobiernos. Considerando en ello, lo comentado por Sánchez González (2015: 53):

“Los nuevos mecanismos participativos se incorporan en un contexto institucional preexistente, basado en principios diferentes, y que los procesos de encaje suelen implicar importantes fricciones y conflictos. (Salvador y Ramió, 2012: 1). Los gobiernos cerrados están acostumbrados a bloquear las modalidades de la participación ciudadana, por lo que los escasos mecanismos institucionalizados de consulta están controlados por sus propias reglas de control. Por el contrario, los gobiernos abiertos deben destacarse por su nivel de transparencia, rendición de cuentas, mecanismos de participación ciudadana e integridad pública”.

El reto de la transformación de las estructuras de participación y colaboración entre sociedades y gobiernos, necesaria para el impulso del modelo de Gobierno Abierto, significa poner en el centro del análisis y la discusión, “la contribución que las organizaciones

sociales pueden efectuar al proceso de democratización, a través de la co-producción y la co-construcción de políticas y servicios públicos”. (Oszlak, 2013: 20).

Lo anterior significa que, el modelo de Gobierno Abierto no puede ni debe restringirse al ámbito de la administración pública, propiamente dicha, sino que debe permear en todas las instituciones públicas y en el grueso de los artefactos del Estado. Es por ello, que en los últimos años hemos atestiguado el surgimiento del concepto de Estado Abierto; el mismo, busca llevar la “Agenda de apertura” a los organismos encargados de la impartición de justicia y la legislación -Justicia Abierta y Parlamento Abierto, respectivamente-.

Si pensamos en la división de poderes, como unidades temporales que vinculan a los individuos, veremos que el poder legislativo, con su poder reformador de leyes y ordenamientos, tiene efectos marcadamente futuros; mientras que el ejecutivo, tradicionalmente encargado de las acciones gubernamentales, tiende sus raíces en el presente y, el poder judicial, encargado de expedir justicia y mantener el equilibrio en las relaciones sociales y estatales, mira hacia el pasado. (Ceruti, 2020).

Y, si consideramos que la crisis de legitimidad de las democracias modernas, no son problema exclusivo de las administraciones públicas -el gobierno-, sino que afecta por igual al total de las instituciones públicas de los Estados modernos. La crisis de legitimidad democrática afecta el desempeño y la legitimidad de las acciones emprendidas por las legislaturas y por los tribunales de justicia.

Por lo que, el Estado Abierto -Gobierno Abierto, Justicia Abierta y Parlamento Abierto- constituyen un todo, tendiente a impulsar un modelo de gestión y relación entre Estado y ciudadanía en el cual, prevalezcan los principios de la transparencia, la colaboración y la participación dialogante con la ciudadanía y las instituciones [...], buscando satisfacer necesidades o pretensiones específicas de todos los interesados o intervinientes” (Sharp, 2017).

Esto significa un cambio en el paradigma del Estado, tal y como lo hemos conocido desde hace más de 200 años; puesto que el Estado Abierto, busca abrir la caja negra, para instalar una caja de cristal, donde los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones y en la construcción y ejecución de soluciones a problemas colectivos, esto significa “la disposición de los gobiernos de renunciar al secreto, de instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan las propuestas y críticas de los ciudadanos y que los

³ Los Lineamientos del Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de los Planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (ACA, 2017), definen al STT como un espacio permanente e institucionalizado de diálogo y toma de decisiones en torno a procesos de gobierno abierto en México. Se conforma por un representante del Gobierno de la República, un Representante del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y un representante del Comité Coordinador de la sociedad civil.

inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios, que les rindan cuenta de su gestión” ((Oszlak, 2013: 4).

Algunos apuntes a manera de conclusión

En las páginas anteriores, hemos realizado una somera exploración a un concepto, que como se advirtió, puede parecerse engañoso y, en gran medida, podría parecerse que el Gobierno Abierto es tan amplio, que todo cabe en él. Sin embargo, a pesar de la laxitud conceptual del Gobierno Abierto -aún en evolución y desarrollo-; él mismo apunta a la resolución de uno de los grandes problemas de nuestros sistemas democráticos modernos: la crisis de legitimidad de las instituciones públicas.

Aún encaminado el Gobierno Abierto a atender esta problemática, no podemos caer en el simplismo de verlo como la panacea a los problemas que experimentan nuestros regímenes políticos; los cuales, dicho sea de paso, están sufriendo sus propios procesos de transformación y cambio.

Las nuevas sociedades humanas, caracterizadas por la hiperconectividad, la demanda creciente y exponencial de información pública, útil, oportuna, confiable, integral, verificable y reutilizable, requieren la presencia de Estados abiertos que; por un lado puedan garantizar cada vez mayores y mejores espacios para la participación/colaboración de actores individuales y colectivos provenientes de la sociedad civil, en aras del aprovechamiento de la inteligencia colectiva en la toma de decisiones y en el diseño y ejecución de soluciones a problemas públicos.

Por el otro lado, que estos esfuerzos permitan reforzar la legitimidad de las acciones y decisiones gubernamentales, para aumentar la estabilidad del régimen democrático. En este sentido, el modelo de Gobierno Abierto, y más extensamente, el de Estado Abierto, propone “repensar la relación del Estado con un enfoque pro ciudadano, abriendo espacios de participación y colaboración en asuntos de interés público con la sociedad civil y el sector privado, aprovechando la tecnología como nunca antes se ha visto en las democracias modernas”. (Ramírez Alujas, 2012) Y lleva en su base un cambio cultural, una nueva forma de gobernar: por, para y con la ciudadanía.

Lo que hace del Gobierno Abierto, no solo un concepto en boga, sino un modelo capaz de potencializar la transformación de las estructuras políticas de los Estados democráticos, acercando más a las personas a las esferas en las que, tradicionalmente, se han tomado decisiones de trascendencia y repercusión en sus vidas. Lo que en otras palabras significa, aprovechar al máximo los nuevos mecanismos de comunicación y colaboración, para abrir el gobierno a las y los ciudadanos, mejorando sus vidas y la calidad de la democracia misma.

Bibliografía y fuentes consultadas

Alianza para el Gobierno Abierto (2017). Lineamientos del Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de los Planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México. Disponible para consulta en: <https://historico.gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/08/Lineamientos-2014-06-17.pdf>

Bautista-Farías, J. (2016). "Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes". En Análisis Plural, segundo semestre de 2015. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Ceruti, Raúl Alberto (2020). Futuro, presente y pasado. Los tres poderes del Estado. Pensando en voz alta. Disponible para consultar en: <https://red.novagob.org/pensando-en-voz-alta-futuro-presente-y-pasado-en-los-tres-poderes-del-estado/>

Figueras Zanabria, Víctor Manuel (2019). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LXIV, núm. 235. enero-abril de 2019. pp. 523-554.

Gutmann, Amy y Dennis Thompson (2003). Democracy and disagreement. en Dahl, Robert; Shapiro, Ian y José Antonio Cheibub (eds.). The Democracy Sourcebook. Cambridge. MIT Press. pp. 10-24.

Obama, Barak (2009). Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Transparency and Open Government. The White House.

Oszlak, Oscar (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.

Ramírez Alujas, Álvaro y, Dassen, Nicolás (2012). "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe". en AA.VV., Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Dassen, Nicolás y Vieyra, Juan Cruz (edits.). BID. Nueva York.

Romano, Florencia (2020). Hacer del gobierno abierto una forma de gobernar. Abierto al Público. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible para consulta en: <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/gobierno-abierto-una-forma-de-gobernar/>

Saltos Chacán, Mary Yesennya A y Muñoz Moreta, Enrique Rafael (2018). La Gobernanza Y Gobierno Abierto: Análisis Comparativo En Relación Con La Administración Pública. International Journal of Engineering Research and Development. Volume 14, Issue 8 (August Ver. I 2018), pp.16-21

Salvador, Miquel y Carles Ramió (2012). "El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso". en Reforma y Democracia. Caracas. Clad. núm. 53.

Sánchez González, José Juan (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto Espacios Públicos. Vol. 18. Núm. 43. Mayo-agosto. pp. 51-73. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca. México.

Sharp, Peter (2017). Justicia Abierta. CEPAL.



H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Calle 14 Oriente #1 San Raymundo Jalpan, Oaxaca, C.P. 71248
cesop@congresooaxaca.gob.mx