F

Las esferas del gobierno abierto. Una aproximación desde la teoría de la democracia*

Ángela Patricia González-Moreno**

Universidad Nacional de Colombia

https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74662

Resumen

El modelo de gobierno abierto se ha adoptado en la mayoría de los países americanos, fortaleciéndose como una tendencia de la administración pública en la comunidad internacional. Al ser un tema que cobra importancia, porque implica un cambio en la relación del Estado y la sociedad, se ve la necesidad de comprenderlo a partir de una aproximación teórica de sus antecedentes, desde la teoría de la democracia; para así aportar a la apropiación del término y entender su implementación en los países que lo adoptan, ya que cada vez tiene más fuerza a través de tratados y convenios con entidades internacionales que lo incorporan y promueven para fortalecer la democracia y las capacidades del Estado.

Palabras clave: democracia; Colombia; gobierno abierto; capacidades del Estado.

The Spheres of Open Government. An Approach from the Theory of Democracy

Abstract

The model of open government has been adopted in most countries in the American continent, growing stronger as a public administration trend in the international community. Being a topic that is important because it implies a change in the relationship

***Artículo recibido:** 03 de septiembre de 2018 / **Aceptado:** 18 de octubre de 2018 / **Modificado:** 30 de octubre de 2018. El artículo es producto de la investigación preliminar de la tesis de maestría en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). No contó con financiación.

**Comunicadora Social y Periodista por la Universidad del Quindío (Armenia, Colombia). Estudiante de Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). Correo electrónico: anpgonzalezmo@unal.edu.co https://orcid.org/0000-0002-1641-0237

between the State and society, we see the need to understand the model with a theoretical approach to its antecedents from the theory of democracy, thus contributing to the appropriation of the term and understanding its implementation in the countries that adopt it, which is increasingly more common through treaties and agreements with international entities that incorporate and promote the model which aims to strengthen democracy and the capabilities of the State.
Keywords: Democracy; Colombia; open government; State capacities.

Introducción

El gobierno abierto se ha incorporado en las agendas de los gobiernos actuales como una tendencia que busca abrir las ventanas del Estado para eliminar el secretismo, e incorporar la transparencia en todos los ámbitos de la administración y gestión pública. De igual forma, cada vez toma relevancia al traer mecanismos que buscan mejorar la representación política, la participación ciudadana y la colaboración, por medio de redes de gobernanza que permiten fortalecer la democracia; por ello, el gobierno abierto es un gobierno que:

> Entabla una constante conversación con los ciudadanos, con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010, p. 11).

Al ser una tendencia que se incorpora en la mayoría de los gobiernos de occidente, se ve la necesidad de comprender el modelo, por lo cual el artículo hace una presentación del gobierno abierto desde sus orígenes en la democracia, donde muestra su importancia al brindar nuevos espacios de relación entre el Estado y la ciudadanía; además, adhiere mecanismos de respuesta y solución ante el agotamiento de la representación y la constante preocupación de los ciudadanos, los gobiernos y la administración pública sobre cómo direccionar los recursos —humanos, financieros, tecnológicos, entre otros— para el logro de los objetivos del Estado, lo que da lugar a pensar en las capacidades estatales y la forma como estas se vinculan con el modelo de gobierno abierto.

La iniciativa de gobierno abierto llega a Colombia como respuesta a una nueva dinámica en el entorno global, de pertenecer a comunidades como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la cual hace eco a la creciente demanda de los ciudadanos por espacios que abran las ventanas del Estado y produzcan innovación con nuevas

estrategias de cogobernanza (Open Government Partnership, 2018). Por ello, el modelo cumple con el objetivo de disminuir la brecha existente entre el Estado y la ciudadanía, ya que esta herramienta le permite al gobierno "fortalecer las diferentes iniciativas que el país ha adelantado en materia de transparencia, control social, participación, acceso a la información y lucha contra la corrupción" (Presidencia de la República de Colombia, 2013, p. 1), con la aplicación de principios de buen gobierno.

Para argumentar este estudio se realiza una investigación cualitativa, que brinda la posibilidad de establecer un balance bibliográfico y hacer la interpretación de textos e información web por medio del rastreo y del análisis documental, el cual permite evidenciar que el modelo de gobierno abierto surge de la democracia, es un poder contrademocrático y una capacidad estatal. Por consiguiente, el artículo consta de cuatro partes que hilan el discurso entre democracia, gobierno abierto y capacidades estatales. El primer apartado se titula "Tras los antecedentes del gobierno abierto", el cual se dedica a mostrar los inicios del modelo, su conceptualización y un diálogo entre autores de la democracia para explicar la concepción del modelo desde la teoría de la democracia. La segunda parte del artículo, "El punto de quiebre", relaciona la crisis de la democracia y el surgimiento de poderes contrademocráticos para contrarrestarla, lo cual abre la puerta a la creación de nuevos mecanismos que fortalezcan la democracia. En el tercer apartado, "El Estado como actor", se trabajan las capacidades estatales, las cuales son importantes ya que el Estado como ente que debe alcanzar objetivos necesita de capacidades para el logro de estos, por ello se hace necesario comprender qué son las capacidades estatales, de dónde surge este concepto y cómo se relacionan con el modelo de gobierno abierto. Finalmente, en la cuarta sección, "Gobierno abierto, democracia y capacidades estatales: una relación de fondo", se retoman los tres conceptos vistos y se presenta el gobierno abierto como un paradigma de poder contrademocrático, que trae transparencia, participación y colaboración en todas las instancias del gobierno y, por ende, es llevado a ejecución por medio de compromisos, convenios y tratados de carácter internacional, por lo cual se presenta la relación que tiene el modelo con las capacidades estatales y la forma como ambos se vinculan con el estudio del caso colombiano.

Tras los antecedentes del gobierno abierto

Vivimos en un mundo globalizado en el que los Estados, para hacer parte activa de esta dinámica, se ven abocados a ceder soberanía a organismos de carácter supraestatal, y a convocar a organizaciones de la sociedad civil para hacer frente a problemas y retos que son incapaces de gestionar de manera autónoma; entre ellos, crisis fiscales, estancamiento

económico, problemas de inseguridad y pobreza, corrupción, políticas públicas de diseño e implementaciones defectuosas (Aguillar, 2010), entre otros, que llevan a los ciudadanos a sentir y percibir "que el gobierno satisface cada vez menos sus necesidades, los políticos electos no representan sus intereses, las instituciones públicas son complejas, burocráticas y poco eficientes" y, finalmente, ven su participación reducida a un "proceso de consulta" (Naser y Ramírez-Alujas, 2014, p. 7), donde cada vez se hace más notorio "el escepticismo en la capacidad directiva de los gobiernos" (Aguillar, 2010, p. 5).

Sin embargo, los gobernantes no han sido ajenos a esta crisis y empiezan a tomar medidas. En 2001, durante la Cumbre de las Américas, se promulga la Agenda de Conectividad para las Américas, la cual, según Naser y Ramírez-Alujas (2014) promueve "una administración más eficiente, eficaz y transparente", ofrece al ciudadano "mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales", y da paso a la "modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos" (pp. 5 y 9).

Bajo este nuevo horizonte, la administración, gestión y función pública cobra relevancia, y entra en una transformación para ofrecer mayores garantías al ciudadano de la función del Estado. Es así como se reconoce que es en la administración pública donde se lleva a cabo todo el devenir político, ya que esta "es la entidad encargada de ejecutar las políticas públicas del Estado" (Sánchez, 2015, pp. 72-73), y por ello, "las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminadas en el sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del gobierno electrónico, y la utilización intensiva de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)" (Naser y Ramírez-Alujas, 2014, p. 9), que buscaban dar "respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos" por medio de la línea de la gobernanza (Aguillar, 2010, p. 23).

Esta línea de gobernanza se continuó ampliando. Para el 2009 comienza a darse un nuevo giro en la forma como se relaciona el Estado con la ciudadanía, al surgir un nuevo modelo que cambiaría el concepto cerrado y jerarquizado de la organización burocrática. Dicho giro comienza cuando el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, promulga un memorándum que "llamaba a su Administración a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración" (Corojan y Campos, 2011, p. 23). Estas recomendaciones se utilizarían para adoptar el gobierno abierto como una directiva que "comprometía a su Administración a dar paso a un nivel de apertura en el Gobierno sin precedentes" (Corojan y Campos, 2011, p. 23).

De este modo, se comienza a hablar de tres pilares que el expresidente de los Estados Unidos definió de la siguiente manera:

> Transparencia (Saber). Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.
> Participación (Tomar parte). Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
> Colaboración (Contribuir). Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente (citado en Ramírez- Alujas, 2012, p. 19)

Estos tres pilares dan fundamento a lo que hoy conocemos como gobierno abierto. Desde su aparición está en constante estructuración, donde paulatinamente se incorporan conceptos y herramientas que dan su razón de ser y logran conceptualizarlo. Es así como el modelo ha presentado varias etapas; primero, incorpora cambios tecnológicos y da apertura a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), luego inserta cambios en los valores de la organización y sus procesos revolucionan la implementación de la transparencia a través de los datos abiertos y así, por medio del acceso a la información, incluye a la ciudadanía dándole cabida a la participación y la generación de control social. Todos estos avances contribuyeron para llegar a un gobierno abierto que presenta una relación más dinámica e interactiva entre el Estado y los ciudadanos, el cual tiene como fin "construir democracias más fuertes y mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de los servicios públicos apoyados por el uso de las nuevas tecnologías" (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, pp. 4-5).

Para llegar a esta construcción se vale de un enfoque centrado en el ciudadano donde crea "valor público mediante esquemas de colaboración para el codiseño y la coimplementación de políticas públicas" (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, p. 5), las cuales promueven el "escrutinio público a través de una mayor integridad y rendición de cuentas de las autoridades, los directivos y los funcionarios públicos" (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, p. 5); por ello:

> El gobierno abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (Ramírez-Alujas, citado en Biblioguías - Bibliotecas CEPAL, 2011).

Al estudiar los antecedentes del modelo se puede afirmar que esta idea no es nueva. A través de los años, con las diferentes prácticas y medidas tomadas para el desarrollo de la apertura de la información y la participación ciudadana, se ha dado una evolución lenta y constante para llegar a este principio. Estudiosos del tema sobre gobierno abierto, como Ramírez-Alujas, Calderón y Lorenzo, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hacen aproximaciones a esta premisa, donde afirman que hay antecedentes más remotos del modelo.

Ramírez-Alujas (2013) afirma que el modelo apareció por primera vez en el espacio político británico, a finales de los años setenta, refiriéndose al "secreto de gobierno e iniciativas para abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio ciudadano, en aras de reducir la opacidad burocrática" (Ramírez-Alujas, 2013, p. 11); todo ello basado en los derechos que los ciudadanos tienen de ser informados acerca del acontecer de las organizaciones públicas y de su manejo, ya que la misma democracia exige "un gobierno plenamente responsable por sus acciones" y que aporte las herramientas necesarias "para evaluar la validez de las medidas que adopta" (Ramírez-Alujas, 2013, p. 11). El autor argumenta que hablar de gobierno abierto, por el espacio de casi dos décadas, significó debatir acerca de acceso y libertad de información, protección de datos, disponibilidad de la información para el ciudadano y reformas de leyes sobre secretos oficiales (Ramírez-Alujas, 2013, p. 11).

Por su parte, la OCDE (2015) afirma que el término surgió "durante los debates de la Ley de Libertad de Información de 1966" en Estados Unidos, refiriéndose principalmente a la información sensible del gobierno y como "sinónimo de la rendición de cuentas pública"; luego se amplió el concepto con la aparición de Internet, donde se incluyen "las nuevas oportunidades de innovación, eficiencia y flexibilidad en el gobierno que supuso el uso de datos abiertos y TIC" (p. 28).

Finalmente, Calderón y Lorenzo (2010) afirman que "subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos" (p. 11), las cuales dan la arquitectura para la participación e intervención del ciudadano en la creación de leyes; "de hecho es tan vieja como la propia democracia" (Calderón y Lorenzo, 2010, p. 12). Según este argumento, dar un lugar y tiempo definido al origen del gobierno abierto es abstracto, ya que cada gobierno ha dado pasos a la implementación del modelo sin siquiera notarlo. A modo de ejemplo, para observar el argumento de Calderón y Lorenzo, y los pasos que se han dado a través de la historia y de forma paulatina en las diferentes democracias para consolidar un modelo de gobierno abierto, traemos a colación el bonapartismo, el cual se vivió a finales del siglo XIX bajo el liderazgo de Napoleón Bonaparte, y donde ya se daban discusiones acerca del reconocimiento de lo público, lo visible y la importancia de la libertad de prensa, temas que caldeaban el ambiente político de la época.

Pierre Rosanvallon, en su libro *la Democracia inconclusa*, cuenta que Bonaparte reconocía "libertades individuales clásicas"; sin embargo, las libertades públicas como la prensa las consideraba "desdeñables". Esta situación llevó a los liberales y republicanos a reclamar estos derechos que consideraban eran "pisoteados por el régimen", la libertad de expresión para ellos no tenía disociación "entre libertad individual de expresión y libertad pública de prensa; reconocimiento de la autonomía civil de los individuos y afirmación de la legítima soberanía de la opinión pública" (Rosanvallon, 2006, p. 206), ambas, para los opositores, constituyen las dos caras de la moneda.

Con este argumento, los opositores del régimen reclamaban "garantías legales para la libertad de prensa a salvo de cualquier intervención administrativa", además lo comprendían "como un hecho de civilización" (Rosanvallon, 2006, p. 206). No obstante, los bonapartistas fueron sólidos para no brindar este espacio, atribuyendo un contenido político de la libertad; por ello, dieron peso a motivos circunstanciales y argumentos doctrinales que llevaron a la coartación de la libertad de prensa en el régimen (Rosanvallon, 2006). Con lo expuesto, podemos notar que estas demandas se presentan desde tiempos más remotos y enmarcan la importancia de la libertad de prensa, de expresión y acceso a información pública, que para nuestro caso de estudio son de vital importancia que existan.

Por consiguiente, y con lo expuesto, partimos del hecho de que las constituciones y leyes que se promulgan en los Estados han dotado un sistema jurídico que enmarca la apertura del modelo; además, la búsqueda de abrir las ventanas del sector público, el acceso y libertad de la información y la protección de datos, son orígenes del modelo que está en continua construcción.

Hay un hecho innegable en este desarrollo del modelo, y es que lo público y lo visible han sido una constante aspiración de la democracia, donde los medios de comunicación se constituyen en instituciones claves, ya que han contribuido, a lo largo del tiempo, a develar el secretismo y dejar a plena luz los escándalos de los gobiernos, donde hoy día, con las TIC, ponen en manos del ciudadano una serie de herramientas de control que los gobiernos han tenido que aprovechar para construir legitimidad, y para buscar la cooperación de la sociedad civil en la tarea de gobierno, que cada vez desborda los marcos de las instituciones clásicas. Por lo anterior, se puede afirmar que, por los propios componentes del modelo solo se puede dar en sistemas democráticos, donde sus tres pilares, participación, transparencia y colaboración, nos llevan a entender que el mismo viene de la democracia y que se hace necesario entender el gobierno abierto desde la concepción moderna de la democracia.

Robert Dahl afirma que la democracia nace con la "lógica de la igualdad", donde los seres humanos tienen iguales condiciones en la toma de decisiones referentes al gobierno, siendo este un "avance hacia la participación democrática" (Dahl, 1999, p. 16).

Es así como a través de los años la humanidad ha estado construyendo democracia, al ser un ideal para alcanzar y como una realidad que cambiar. En este orden de ideas, la democracia indica "una entidad política, una forma de Estado y gobierno" (Sartori, 1992, p. 29) con "un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados" (Bobbio, 1986, p. 9); por otro lado, se hace visible, por medio de características como el principio de igualdad, el debate abierto, el sufragio universal, la garantía de libertades fundamentales y la renovación social (Sánchez, 2015, p. 69).

Por su parte, Giovanni Sartori (2005) manifiesta que "todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder" (p. 21), donde todas las decisiones que incluyen a la colectividad son tomadas por las personas elegidas democráticamente para ese fin, así que el representante tiene poderes conferidos por los ciudadanos para que actúe como un delegado, un portavoz con un mandato limitado y revocable que cuenta con "el consenso de la mayoría; pero, precisamente el consenso de la mayoría implica que exista una minoría que disiente" (Bobbio, 1986, p. 48) y esta minoría es el disenso. Al dirigir la mirada a la sociedad se puede encontrar que posee diferentes centros de poder que no se identifican con el Estado y, por ende, hay diferentes grupos que están en continua puja y tensión por adquirir el poder.

Por su parte, el gobierno representativo ha tenido cambios importantes que transforman la representación misma y abren las puertas hacia un gobierno más popular y democrático, donde se pasa a una democracia de audiencia, la cual se caracteriza por la individualidad de los candidatos, considerados estos personajes mediáticos porque "los canales de la comunicación política afectan la naturaleza de la relación representativa" (Manin, 1998, p. 148). El manejo de la imagen y el buen uso de los medios de comunicación son indispensables para generar cercanía con el elector.

El desarrollo que han tenido los medios de comunicación, o medios de masas, ha contribuido para que se de esta relación donde antes "los líderes políticos resultaban invisibles para la mayoría de las personas sobre las que tenían poder de decisión" (Thompson, 1998, p. 162). Actualmente, con la visibilidad que ofrecen, se da un cambio entre la esfera de lo público y lo privado y, por ende, "el ejercicio del poder político está, por tanto, sujeto a un tipo de escrutinio global que, simplemente, no existía anteriormente" (Thompson, 1998, p. 197), y entra a tener un papel prominente la psicología de las masas para la decisión de voto (Le Bon, 2004).

El punto de quiebre

Todos estos cambios y evolución, que se han realizado para consolidar la democracia y mejorar la representación, se ven opacados ya que "ningún Estado ha poseído jamás un gobierno que haya estado completamente a la altura de los criterios de un proceso democrático. No parece que ninguno lo consiga" (Dahl, 1999, p. 52), por lo cual se hace cada vez más evidente la crisis de la democracia donde las sociedades cada día son más numerosas en población, los representantes tienen más asuntos por los cuales decidir y con la ampliación del sufragio universal cada vez son más las personas que hay para representar.

En consecuencia, "pierde este término [representación] su sentido con respecto a la voluntad de cada persona" (Sartori, 2005, p. 28); esto lleva al ciudadano a una insatisfacción colectiva que desemboca en una pérdida de la confianza, y surgen prácticas puestas a prueba de "contrapoderes sociales informales y también de instituciones, destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza" (Rosanvallon, 2011, p. 24). Pierre Rosanvallon expresa que estas manifestaciones son "una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social" los cuales se distinguen por medio de tres modalidades: "los poderes de control —*surveillance*—, las formas de obstrucción y las puestas a prueba a través de un juicio" (Rosanvallon, 2011, p. 27).

Los poderes de control se expresan por medio de la "la vigilancia, la denuncia y la calificación"; los cuales "ponen a prueba la reputación de un poder" ya que "la reputación es también un tipo de 'institución invisible' que constituye uno de los factores estructurantes de la confianza" (Rosanvallon, 2011, p. 31); los poderes de sanción y obstrucción devienen "por la confrontación permanente con diferentes categorías de veto provenientes de grupos sociales, fuerzas políticas o económicas" (Rosanvallon, 2011, p. 33); y el poder del pueblo juez es la "judicialización de la política", esto debido a que "cuanto más obligados a rendir cuentas precisas están los gobiernos (principio de *accountability*) menos parecen escuchar las demandas de la sociedad (el principio de *responsiveness*). Hemos pasado así de las democracias de confrontación a las democracias de imputación" (Rosanvallon, 2011, p. 33).

Estas tres formas de contrademocracia equipan al ciudadano con "otros medios fuera del voto para expresar sus reclamos o sus quejas" (Rosanvallon, 2011, p. 36). Rosanvallon argumenta que son estabilizadores y correctores de la democracia, por ende, "ha estado siempre subyacente en la vida de las democracias" (Rosanvallon, 2011, p. 30) y de cierta manera, nacen con ella al ser poderes complementarios de la misma.

El Estado como actor

Hasta ahora hemos expuesto que el modelo de gobierno abierto proviene de la democracia, la cual brinda libertades esenciales para su ejecución; por otra parte, también hemos podido notar que la democracia no consigue constituirse completamente y presenta una mutación, lo cual da paso a la creación de poderes contrademocráticos que surgen de la sociedad civil. Sin embargo, todo este entramado se ejecuta en alguien, y ese alguien es el Estado, el cual es un actor esencial. Para entenderlo como tal es preciso conocer las capacidades que posee.

El concepto de capacidades estatales se suele situar en el marco de la segunda generación de las reformas, conocida por buscar la reducción de las funciones estatales y la modernización institucional de la gestión pública. En este contexto se le da un papel prominente al mercado, el cual se consideraba que tenía la capacidad de "resolver los problemas fundamentales de la vida económica y social" (Alonso, 2008, p. 11). En consecuencia, el Estado pasó a un segundo plano y se reconoció la necesidad de redefinirlo, ya que como expresa Evans (2007) "la respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción" (p. 18).

Después de la oleada de reformas económicas de los años ochenta, fue evidente que el mercado no tenía la capacidad de regular la vida social. Esto produjo un interés por traer de nuevo al Estado al primer plano, el cual vuelve a ser concebido como actor que goza de "suficiente autonomía para definir sus propios objetivos" (Alonso, 2008, p. 17) y, por ende, esta autonomía le da autoridad para influir "en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y de sus relaciones con los grupos sociales" (Skocpol, 2007, p. 169); de allí que sea importante para comprender al Estado como actor "las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado" (Evans, 2007, p. 18).

Las capacidades estatales presentan dos vertientes que deben ser identificadas para comprender su definición. La primera, es que la mayoría de los teóricos han estudiado este concepto de forma multidimensional, donde "no existe consenso acerca de las dimensiones que la componen y que las diversas dimensiones que suelen incluirse se explican por diferentes factores" (Acuña, 2015, p. 17); y la segunda, que el término no se puede disociar del para qué son, pues "no se requiere de las mismas capacidades para intervenir en distintos tipos de problemas públicos" (Acuña, 2015, p. 17); es así como encontramos subdivisiones en las capacidades por las funciones que tiene el Estado. Sanguinetti, Brassiolo, Ortega, Álvarez, Quintero, Berniell, De la Mata y Lesbia (2015) hablan de la capacidad burocrática y administrativa, la capacidad legal, la capacidad en infraestructura y la capacidad fiscal; por su parte, Alonso (2008) estudia las capacidades

en la dimensión relacional; Acuña (2015) trata las capacidades coercitivas y Reppetto (2004) las capacidades técnicas, las políticas y las institucionales.

Pese a todas estas subdivisiones, las capacidades institucionales son una de las más importantes, debido a que son las instituciones quienes "estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores" (Repetto, 2004, p. 13); la capacidad institucional se entiende como "la habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica" (Repetto, 2004, p. 13).

Teniendo claras estas precisiones, Repetto (2004) define las capacidades estatales como "la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar, a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social" (Repetto, 2004, p. 8), donde este valor social se da "a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder" (Repetto, 2004, p. 8), lo que lleva a entender que "dicha capacidad no debe ser limitada a los aspectos técnico-administrativos 'puertas adentro' del aparato estatal" (Repetto, 2004, p. 8). Por su parte, Sanguinetti et al. (2015) expresan que "es el concepto más amplio de gobernanza o calidad de gobierno" (Sanguinetti et al., 2015, p. 21), por ende, incorporan el ejercicio del poder, la administración de recursos —económicos y sociales—, los procesos, la formulación e implementación de políticas, las tradiciones, las instituciones y el respeto que se tiene a estas. Finalmente, concluyen que "un gobierno con capacidades es aquel que cumple las funciones que se propone" (Sanguinetti et al., 2015, p. 22).

Para completar el panorama, Theda Skocpol (2007) habla de "las capacidades de los Estados en cuanto actores que tratan de alcanzar objetivos en materia de políticas concretas" (p. 174); y Oszlak (2014) las define como "poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución" (p. 1).

En síntesis, las capacidades estatales son este conjunto de herramientas, medios, condiciones, cualidades o aptitudes que dotan al Estado para que cumpla sus objetivos en las diferentes áreas o funciones que engloban su actuar, las cuales se ven reflejadas en las acciones de sus instituciones, por lo tanto, la capacidad estatal es "un atributo de la intervención en las cuestiones públicas y que debe ayudar a satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población" (Repetto, 2004, p. 34). Según Repetto, se expresan por medio de la coordinación, la flexibilidad, la innovación, la calidad, la sostenibilidad, la evaluabilidad, la eficiencia, la eficacia, el *accountability*, la legitimidad, la gobernanza y la equidad pertinente.

Estas expresiones son indispensables en el actuar del Estado, ya que no poseer las capacidades suficientes trae consecuencias graves para la sociedad; en palabras de Isaza (s. f.): "si el Estado no logra cumplir adecuadamente con sus funciones o no las tiene claramente definidas, no es posible dar resultados para mejorar las condiciones de vida generales" (pp. 1-2). Por consiguiente, la autora manifiesta que para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU) los arreglos institucionales son un pilar de las capacidades del Estado, ya que estos son "entendidos como aquellas políticas, procedimientos y procesos que permiten que los sistemas funcionen de manera eficaz y eficiente en un contexto organizado, los cuales pueden ser vinculantes o no vinculantes y se traducen en marcos legislativos y políticos" (Isaza, s. f., p. 5), lo cual afianza la postura de Repetto y, por ende, la nuestra: a través de las leyes, decretos, estatutos, y demás mecanismos júridicos, al igual que por medio de los planes, compromisos y políticas públicas que adquieren los Estados, es que se evidencia la capacidad estatal que poseen.

Gobierno abierto, democracia y capacidades estatales: una relación de fondo

En este orden de ideas, y con lo expuesto hasta el momento, se incorpora y presenta el gobierno abierto de tres formas: primero, como parte de la democracia, al contemplarse dentro de la "lógica de la igualdad" (Dahl, 1999, p. 16), siendo así los tres pilares del modelo inherentes en la toma de decisiones colectivas que afectan el bien común y que son el sentido mismo de la democracia (Bobbio, 1986).

La segunda forma es que el gobierno abierto surge para coaccionar el poder; en otras palabras, transfigurarlo, donde "el gobierno electoral-representativo le da su base institucional, [y] la contrademocracia, su vitalidad contestataria" (Rosanvallon, 2011, p. 300), por lo cual surge el modelo "como reacción de los incumplimientos del gobierno electoral-representativo" (Rosanvallon, 2011, p. 238) y equipa al ciudadano con elementos de participación, colaboración y transparencia. Por consiguiente, permitir la rendición de cuentas, el seguimiento y vigilancia de los compromisos, políticas y planes adquiridos por el Estado, se presenta como un poder contrademocrático. Cabe resaltar que los gobiernos no han sido ajenos al descontento ciudadano y comienzan a incorporar, o institucionalizar, estas formas que surgen de la desconfianza, donde se da una nueva relación. Por todo ello, "el gobierno abierto fortalece la democracia al permitir el escrutinio público, proporcionando un baluarte contra la acumulación excesiva de riqueza o el poder en manos de unos pocos y por brindar mayores oportunidades para la participación de la ciudadanía" (Ramírez-Alujas, 2013, p. 13).

En tercera medida, la relación existente entre el gobierno abierto y las capacidades estatales precisa que los Estados incorporen un conjunto de herramientas, medios y aptitudes para que cumplan con sus objetivos trazados, por lo cual el modelo es en sí mismo una capacidad estatal; al igual fortalece las capacidades que posee, renueva o genera otras por medio de sus tres pilares e incorpora innovación en la administración, en el espacio de iteración con otros actores y en los procesos de diseño y ejecución de las políticas públicas por medio de redes de cogobernanza.

Este conjunto de herramientas nos lleva a afirmar, junto a Coglianese (2009, citado en Corojan y Campos, 2011), que el gobierno abierto se "percibe ya como el ideal político que parece ser el dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea" (p. 29). Lo anterior contribuye a la construcción y conceptualización del gobierno abierto, del cual podemos decir que:

> Viene a significar una oportunidad de cambio en el sistema tradicional de gobernar. Implica fomentar la máxima transparencia en la actividad de los Gobiernos, así como la colaboración y la apertura de la participación ciudadana a todos los procesos de decisión y control (Corojan y Campos, 2011, p. 22).

> Es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país (definición de Gobierno Abierto del Estado de México, citado en Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, p. 5).

En conclusión, a partir de los tres pilares se estructura el concepto de gobierno abierto, del cual se derivan las políticas, estrategias y actividades a emplear en cada administración y en el Estado, las cuales se diseñan e implementan desde el conocimiento de las necesidades propias de cada territorio. Por ende, estos pilares se constituyen en la caja de herramientas para la operancia del modelo y hacen que este sea visto como una característica clave de la práctica de la democracia contemporánea, con la posibilidad de integrarla en redes de gobernanza y como una nueva capacidad estatal que da los elementos necesarios para el logro de objetivos. En consecuencia, afirmamos que el modelo de gobierno abierto surge de la democracia, es un poder contrademocrático y una capacidad estatal.

La implementación del gobierno abierto

El modelo ha cobrado mucha importancia en los últimos años y ha marcado grandes hitos en el ámbito internacional. Es así como para el 2011, en el marco del sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, se funda la AGA, y con ella el modelo de gobierno abierto toma fuerza, como una tendencia que da un giro a la democracia, a los poderes contrademocráticos y a las capacidades estatales. La AGA es una iniciativa multilateral donde los gobiernos trabajan en conjunto con la sociedad civil, para promover la ejecución del gobierno abierto en los países miembros; de igual forma:

> Busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos —con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos—. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil (Open Government Partnership, 2018).

La alianza comenzó a operar con ocho gobiernos miembros, y en la actualidad cuenta con setenta países que han promulgado su compromiso y diseñan planes de acción bienales para sus territorios; estos planes se realizan a través de consulta pública y deben ser autoevaluados periódicamente. Cuando un gobierno se suscribe ante la alianza adquiere unos compromisos basados en cuatro principios: "acceso a la información (incluida la transparencia del gobierno), participación ciudadana (incluido el compromiso ciudadano), integridad (incluidas las medidas de combate a la corrupción) y acceso a la tecnología para favorecer la apertura y la rendición de cuentas" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 29). Ante el gran despliegue que ha traído la AGA a los gobiernos, esta se ha convertido en una "oportunidad de integrar sus estrategias dispersas en un marco de políticas de gobierno abierto y sumar a sus propios esfuerzos el apoyo genuino de la comunidad internacional comprometida con este" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 30).

Entidades y organizaciones de la comunidad internacional, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Transparencia Internacional (TI), entre otras, han incorporado el modelo en sus estatutos y marcos regulatorios. Por ende, los países que deseen pertenecer a estas organizaciones, que sean miembros de ellas o que tengan convenios, compromisos o tratados firmados, están direccionados a crear e implementar el gobierno abierto en sus territorios, y así proyectar sus gobiernos con políticas y estándares internacionales donde pueden compartir experiencias, abrir sus mercados y obtener beneficios de la comunidad global.

Como ejemplo a esta medida vinculante, encontramos en la OCDE los principios rectores para una formulación de políticas abierta e incluyente —*Guiding Principles for Open and Inclusive Policy-Making*— y la recomendación del consejo de la OCDE sobre Estrategias de Gobierno Digital—*OECD Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*—, la cual va dirigida a los gobiernos que pertenecen a la entidad y les sugiere "desarrollar e implementar estrategias digitales que aseguren mayor transparencia, apertura e inclusión de los procesos y las operaciones gubernamentales" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 33).

Por otra parte, el cuarto y quinto compromiso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, que se promulgó en 2015, van en dirección a diseñar los objetivos con técnicas de gobierno abierto. Estos compromisos lo explican de la siguiente manera:

> 4. Defender los principios de gobierno abierto, tal como se describe en la Declaración de Gobierno Abierto, en la definición de indicadores internacionales, regionales y nacionales para medir la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las prioridades de desarrollo (identificando y compartiendo lecciones aprendidas y buenas prácticas para fortalecer la capacidad de los países para su implementación).
>
> 5. Utilizar los planes de acción nacionales en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto para adoptar compromisos que sirvan como herramientas eficaces para promover la aplicación transparente y responsable de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (citado en Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, pp. 38-39).

Los diecisiete objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son transversales, y están en concordancia con el modelo, por ende, los países que se adhieren a la misma se comprometen a implementarlos con principios de gobierno abierto en sus territorios. La agenda "establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron" y de igual forma "será la guía de referencia para el trabajo de la institución en pos de esta visión durante los próximos quince años" (Naciones Unidas - Cepal, 2017, p. 5).

Otra medida que apunta a este sentir es la Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva (EITI), un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. Este estándar aborda los asuntos claves relativos a la gobernanza del sector como una herramienta que aporta información sobre recursos naturales, contratos y licencias, producción, recaudación de ingresos, gasto social y económico, distribución de los ingresos y beneficio público; todo bajo un nivel de gobernanza abierta.

Es así como el modelo ha tomado mayor relevancia al contar con el apoyo de entidades internacionales que regulan la economía y las políticas globales. El gobierno abierto se ha instaurado como un indicador de buena voluntad y buenas prácticas de los gobiernos, donde en su período de ejecución se han instalado agendas, medidas, estrategias, estándares, índices y políticas a nivel internacional, que llevan implícita la ejecución de sus tres pilares, al igual que impulsa a los estados miembros a generar nuevas capacidades estatales y, finalmente, hace que la comunidad internacional hable un mismo lenguaje y establezca parámetros de medición, rendición y evaluación estandarizados que les permitan permanecer en el juego democrático.

El caso colombiano: los pasos para conformar un gobierno abierto

El gobierno abierto ha sido en sí mismo un reto para los Estados que asumen la tarea de implementarlo; según la OCDE (2015), estos deben "instaurar reformas que les permitan ser más transparentes, eficaces, sujetos a rendición de cuentas y sensibles a las necesidades de las personas" (p. 30); como ejemplo se dan cambios en elementos de la arquitectura jurídica y se crean "nuevas instituciones, a fin de combatir la corrupción y construir plataformas de datos abiertos" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 30). Colombia no ha sido ajena a estos cambios y entra en la arena para ser parte de entidades internacionales como la ONU, la OCDE, la EITI, entre otras que promulgan el modelo de gobierno abierto. Por consiguiente, y en virtud de lo expuesto hasta ahora, se muestra a continuación la evolución que se ha tenido en el país para dar sustento a la tesis, al iniciar con la Constitución Política de Colombia, pasando por las leyes, decretos y planes que se manifiestan en el territorio a través de las políticas públicas.

El recorrido se inicia en 1886 con la promulgación de la Carta Magna, la cual da cuenta de la instauración de la democracia en el país, al decir que: "La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria" (artículo 1); por otra parte, plasma la libertad de expresión e información (artículos 42 y 45) y la participación ciudadana por medio del sufragio (artículos 172, 173, 174 y 176) (Asamblea Nacional Constituyente, 1886). Sin embargo, la Carta Magna de 1886 es reformada con la Constitución Política de 1991, para hacerla coincidir con las nuevas necesidades de la sociedad colombiana.

Estas disposiciones se hicieron notar en clave del gobierno abierto, en dos puntos fundamentales: la participación y la información. Por una parte, en el título II se adoptan "los derechos, las garantías y los deberes", que reglamentan los derechos sociales, económicos y culturales de los colombianos; de igual forma, se da un cambio sustancial en la libertad de expresión e información y se incorpora el acceso a la información pública.

Finalmente, en el título IV se dan las estructuras de "la participación democrática y de los partidos políticos". Lo anterior fue un paso importante para la promulgación posterior de leyes y políticas en pro del gobierno abierto, donde los artículos marco para la implementación del modelo son: la libertad de expresión y el acceso a la información, contemplados en los artículos 20, 23 y 74; y la participación ciudadana, contemplada en los artículos 103 al 106 y 258 al 263 (Corte Constitucional, 2015).

Los movimientos realizados en la Constitución Política se consideran importantes porque: "El acceso a la información pública requiere, primero, que se le reconozca como derecho constitucional y, segundo, que haya una definición de regulaciones claras que abunden en el tema" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 74). Además, "es fundamental proponer leyes sobre transparencia, protección a la privacidad y seguridad de datos a fin de determinar cuáles datos e información deberían revelarse y cuáles no" información (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 74) incluyendo explicaciones de: las exclusiones, la disponibilidad de la información y la responsabilidad de instituciones públicas y funcionarios en el manejo de la información (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 74). Para poder tener redes de cocreación y cogobernanza se requiere de mecanismos base que den fundamento a la participación ciudadana.

A partir de la promulgación de los derechos constitucionales, que son la base de todo Estado, Colombia incorpora al sistema leyes, estatutos y decretos que actualmente dan soporte al modelo; estos amplían la norma constitucional y proporcionan a la ciudadanía herramientas para la correcta ejecución de la misma. Es así como nace la Ley de Participación Ciudadana de 1994, y se complementa al incorporar la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la cual dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Frente al tema de la corrupción se establece la ley 190 de 1995, en la cual se dictan las normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa; dicha ley es más conocida como el Estatuto Anticorrupción, al cual se le adhiere la ley 1474 de 2011, donde se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. A través del decreto presidencial para el Gobierno Electrónico de 2000, el Estado comienza a implementar las herramientas TIC y a brindar información al ciudadano a través de los portales web. En 2008 se actualiza al incluir el decreto para el Gobierno en Línea, que abriría las ventanas de comunicación de manera constante y continua entre el Estado y la sociedad civil; luego se crea la Urna de Cristal, como una iniciativa innovadora de consulta con la sociedad y que lleva

al territorio nacional a la implementación de las herramientas web 2.0, como canales de comunicación y participación. En 2011 Colombia no solo actualiza el Estatuto Anticorrupción, sino que inscribe su compromiso de participación ante la Alianza para el Gobierno Abierto al enviar su petición de adherirse a la iniciativa y emprender la tarea de crear su primer plan de acción. En 2012 se promulga el decreto 19 que reforma la Ley Antitrámites, donde:

> Se fundamenta en la construcción de una gestión pública moderna y transparente, mediante el fortalecimiento tecnológico, permiten al ciudadano acceder a los servicios públicos de forma ágil y efectiva, genera ahorros en costos y tiempo, evita exigencias injustificadas a los colombianos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012).

El Primer Plan de Acción de Colombia ante la Alianza para el Gobierno Abierto se concreta en 2013, pero implementar el modelo implica grandes retos para el gobierno colombiano y este, a su vez, le abre espacios en la comunidad internacional. Es así como el primer plan señala las iniciativas emprendidas y realizadas hasta el momento en materia de gobierno abierto, que le permiten hacer la declaración bajo los principios de la AGA. Estas son: gobierno en línea, seguimiento a metas de gobierno y de políticas públicas, rendición de cuentas, acceso a información pública, control social, lucha contra la corrupción, creación de la Secretaría de Transparencia, creación de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción —instaurada por el Estatuto Anticorrupción—, mecanismos de participación y control ciudadano, portal del Estado colombiano, eliminación de trámites y la Urna de Cristal. El plan tiene como fin establecer compromisos de ejecución bianual en pro de sostener, mantener, preservar y crear el gobierno abierto; para esto adhiere tres compromisos macro que, a su vez, se desglosan con compromisos puntuales, desde el gobierno nacional, los cuales son:

> Mejora de los servicios públicos: lo que implica llegar al ciudadano de manera ágil y eficaz por medio del gobierno en línea, los datos abiertos, la regulación de los servicios públicos, la protección al consumidor, mejor servicio al ciudadano y entidades más eficientes.
> Aumento de la integridad pública: el cual busca transparencia e integridad en los funcionarios y se instaura por medio del acceso a la información pública, mejorar el desempeño y la rendición de cuentas del gobierno, la política de transparencia y plan anticorrupción, el observatorio de lucha contra la corrupción y la participación ciudadana.
> Mejorar la gestión en la inversión pública: el componente implica la eficiencia y mayor capacidad fiscal; para su logro se buscan las compras eficientes, el portal de transparencia económica, el control en línea, control efectivo en regalías, el plan de seguimiento proyectos de saneamiento básico y la Alianza Gobierno, sector privado y sociedad civil (Presidencia de la República, 2013, pp. 7-12).

En este recorrido de inclusiones jurídicas, en 2014, entra en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (FOI), la cual hace que el país pueda "implementar medidas para datos abiertos y desarrollar un portal centralizado para estos, con base en sus estrategias digitales, que datan del año 2000" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 40); y luego, en 2015, se actualiza la participación ciudadana con la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que dispone la promoción y protección del derecho a la participación democrática. Es así como ambas leyes dan respuesta a los compromisos adquiridos con la AGA.

Para dar continuidad a lo expuesto en la ley de participación ciudadana se lanza el Segundo Plan de Acción de Colombia ante la Alianza para el Gobierno Abierto, el cual va dirigido a la inclusión social y territorial. En esta oportunidad el plan trae diecinueve compromisos enmarcados en cuatro desafíos: incrementar la integridad pública, gestión eficiente de los recursos públicos, mejorar los servicios públicos y comunidades más seguras. Dentro de los compromisos encontramos "aumentar la transparencia en la contratación pública, construir participativamente la política pública LGBTI, fortalecer la rendición de cuentas del Consejo de Estado, garantizar transparencia en los sectores salud y educación" (Observatorio de Transparencia Anticorrupción, 2015). Por otra parte, sobresale el compromiso número nueve, donde por primera vez se suscribe ante la alianza internacional un compromiso de un gobierno subnacional, marcándose como hito y punto de referencia en la comunidad internacional. El compromiso "Antioquia Transparente", a cargo de la Gobernación de Antioquia, incluye no solo al gobierno departamental sino a los alcaldes municipales. Este:

> Resulta novedoso este compromiso pues se vinculan a AGA, por primera vez, metas que comprometen un gobierno subnacional. Como resultado de una decisión política del actual Gobernador de Antioquia de hacer un gobierno transparente y responsable, y en desarrollo de los programas Antioquia Legal y Ferias de la Transparencia, el Departamento de Antioquia se ubica hoy en el primer lugar del Índice de Transparencia de la Corporación Transparencia por Colombia, como la entidad con menos riesgos de corrupción. Ratificando esa voluntad, y en la recta final del mandato, se suman a AGA con el compromiso de realizar audiencias de rendición de cuentas en todos los municipios de Antioquia. Rendición de cuentas y participación ciudadana son los principios de AGA relacionados en este compromiso. METAS: Realizadas 125 audiencias de rendición de cuentas en 125 municipios con participación de 12.000 personas sobre: cumplimiento del plan de desarrollo departamental, los resultados de las Ferias de la Transparencia en materia de contratación, y los resultados de los Acuerdos Públicos suscritos por el Gobernador y cada uno de los alcaldes de los municipios de Antioquia (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2015, pp. 8-9).

Seguido al plan de acción se dicta la ley 1864 de 2017, que modifica y decreta otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática; también se crea el Tercer Plan de Acción Nacional 2017-2019 "Colombia hacia un Estado Abierto", donde las prioridades son: la participación ciudadana en el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, la transparencia y participación ciudadana en el sector justicia, el acceso a la información pública y el uso de datos abiertos, la lucha contra la corrupción en el Estado y la participación ciudadana incidente en políticas públicas. En esta oportunidad se cuenta con veinticinco compromisos distribuidos en la rama ejecutiva, la rama judicial, la rama legislativa, los órganos de control y los gobiernos subnacionales.

En la actualidad, Colombia se encuentra en la implementación del Tercer Plan de Acción ante la AGA. Recientemente ha publicado la ley 1928 de 2018, por medio de la cual se aprueba el convenio internacional sobre la ciberdelincuencia, y promulga el decreto 1008 de 2018, donde se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital. Todos estos mecanismos jurídicos, incorporados e implementados, dan forma al modelo, posicionan al país dentro de la comunidad internacional al pertenecer a redes como Alianza para el Gobierno Abierto, Agenda 2030 de Naciones Unidas, OCDE y OTAN, lo cual le abre nuevos espacios para su desarrollo social, económico, político y cultural. Es así como el gobierno abierto ha llegado para quedarse y crear un mundo en red, colaborativo, participativo, más transparente, que dota al Estado de capacidades para trabajar con elementos de eficacia y buen gobierno en pro del bien común; capacidades que demuestran y dan cuenta de las habilidades del Estado y sus instituciones ejecutoras para saber lo que se quiere hacer y hacerlo efectivamente.

Conclusiones

Hemos hecho un recorrido para comprender los orígenes del gobierno abierto, el cual es inherente a la democracia y un contrapoder de la misma, de allí que en la actualidad cobre mayor relevancia su implementación para, por un lado, consolidar la democracia y, por el otro, paliar la crisis existente de la democracia y la representación, la cual se ve manifiesta en la insatisfacción generalizada que tiene la ciudadanía ante sus gobernantes.

Por otra parte, hemos visto como el modelo ha sido apropiado por entidades internacionales que promueven su ejecución y dan fuerza al argumento de Rosanvallon (2011), cuando manifiesta que la contrademocracia es una puesta a prueba de "contrapoderes sociales informales y también de instituciones, destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza" (p. 24), los cuales se ven en ejecución a través del modelo. También hemos podido ver como las capacidades

estatales y el gobierno abierto van de la mano para fortalecer y dotar al Estado de los mecanismos necesarios para logar sus objetivos; es así como cada ley, reforma y compromiso ante la AGA se constituyen en herramientas primordiales para sustentar las capacidades del Estado, por ello el modelo de gobierno abierto se expone como una capacidad estatal que dota al Estado de transparencia, participación y colaboración en los diferentes ámbitos donde interviene y donde ejecuta las políticas.

En lo referido a la participación, el gobierno abierto también es exigente, pues se requiere una participación informada; esto lleva tiempo y tiene un costo, sin embargo, el ciudadano ya no es pasivo y el gobierno abierto ofrece nuevos espacios para que la transparencia, participación y colaboración, pilares de la democracia y del modelo, sean puestos en marcha con programas, políticas, compromisos, estrategias, entre otros, realizados y formulados en cogobernanza para devolverle la confianza a la democracia. Finalmente, con el estudio del caso colombiano, podemos concluir que la tesis presentada, "el modelo de gobierno abierto surge de la democracia, es un poder contrademocrático y una capacidad estatal", se evidencia en el trabajo conjunto que se ha realizado a lo largo del tiempo, para la ejecución del modelo, lo cual ha traído una modernización al Estado colombiano, a sus instituciones, a la administración pública, a sus ciudadanos y a la relación que hay entre ellos.

Referencias

Acuña, C. H. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.

Aguillar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Alonso, G. V. (Ed.) (2008). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.

Asamblea Nacional Constituyente (1886). *Constitución Política de 1886*. Recuperado de www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153#0

Biblioguías – Biblioteca CEPAL (2011). Biblioguías Cepal. D Gobierno Abierto a Estado Abierto: biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Calderón, C. y Lorenzo, S. (Coords.) (2010). *Open Government: gobierno abierto*. Jaén: Algón Editores.

Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 134 de 1994. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330

Congreso de la República de Colombia (1995). Ley 190 de 1995. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0190_1995.html

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1474 de 2011. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Congreso de la República de Colombia (2015). Ley Estatutaria 1757 de 2015. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-7147_documento.pdf

Corojan, A. y Campos, E. (2011). *Gobierno abierto: alcances e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.

Corte Constitucional (2015). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf

Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2012). Decreto 0019 de 2012. Recuperado de http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/decreto_19_2012.pdf

Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate para fortalecer el actual* (pp. 17-54). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Isaza, C. (s. f.). Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/P4_Carolina%20Isaza.pdf

Le Bon, G. (2004). *Psicología de las masas. Estudio sobre la psicología de las multitudes*. Buenos Aires: s. e.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

Naciones Unidas - Cepal (2017). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/9/S1700110_es.pdf

Naser, A. y Ramírez-Alujas, Á. (2014). *Serie Manuales N.°* 81 Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Santiago de Chile: Naciones Unidas - Cepal.

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2015). *Gobierno lanza plan de acción de transparencia y gobierno abierto*. Recuperado de http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/gobierno-lanza-plan-de-accion-de-transparencia-y-gobierno-abierto.aspx

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2015). Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2015-2017). Recuperado de https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/segundo-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-colombia-2015-2017

Open Government Partnership (2018). ¿Qué es la Asociación de Gobierno Abierto? Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *Gobierno abierto en América Latina. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. https://doi.org/10.1787/9789264225787-es

Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Forjando*, 3(5). Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php

Presidencia de la República de Colombia (2013). Plan de acción de Colombia alianza para el gobierno abierto. Recuperado de http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Documents/plan-de-accion-sep-30.pdf

Ramírez-Alujas, Á. (2013). *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Madrid: GOBERNA América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Telefónica.

Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2016). *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington: Documento de Trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES.

Rosanvallon, P. (2006). La democracia iliberal (El Cesarismo). En P. Rosanvallon, *La democracia inconclusa* (pp. 175-214). Bogotá: Taurus.

Rosanvallon, P. (2011). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

Sánchez, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Enfoques*, *XIII*(23), 67-84.

Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., De la Mata, D. y Lesbia, M. (2015). *RED 2015: un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Bogotá: CAF.

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, G. (2005). En Defensa de la Representación Política. En M. Carbonell, *Democracia y representación: un debate contemporáneo* (pp. 21-34). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/democracia.pdf

Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. En C. H. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate para fortalecer el actual* (pp. 169-202). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Thompson, J. (1998). *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.

Forum. Rev. 15 (enero - junio de 2019)
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 147-170

Cómo citar

González-Moreno, A. P. (2019). Las esferas del gobierno abierto. Una aproximación desde la teoría de la democracia. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15, 147-170. https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74662