

# EL ETHOS DEL “GOBIERNO ABIERTO” COMO ÁGORA<sup>1</sup> VIRTUAL PARA LA REFUNDACIÓN DE LO PÚBLICO Y DE LO POLÍTICO. EL “GOBIERNO ABIERTO” COMO COROLARIO DE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA

Por Magíster María José Rodríguez

## SUMARIO

Introducción. El ethos democrático del “gobierno abierto” .....	02
1. “Gobierno abierto”: intentando apresar su contenido en una definición .....	03
1.1. Sucinta descripción de las características o ejes sobre los cuales se estructura el “gobierno abierto”: <i>transparencia e integridad, participación, colaboración</i> .....	06
a) La transparencia y la integridad .....	06
b) La participación y colaboración (cooperación). Cocreación .....	11
1.2. Transparencia, integridad, participación, colaboración y desarrollo económico y humano .....	15
2. El “gobierno abierto” como elemento necesario de un régimen democrático en el estado actual de evolución de la conciencia jurídica .....	16
2.1. Contenidos mínimos que indican la existencia de un régimen democrático .....	16
3. La dicotomía público-privado. La dicotomía democracia participativa vs. democracia delegativa como correlato de la dicotomía ciudadano vs. “súbdito” .....	19
3.1. Definiciones previas. Democracia participativa y democracia delegativa .....	19
3.2. La afinidad esencial de la <i>res publica</i> con la democracia participativa de cara a la mayor cercanía del <i>gobierno de los arcana imperii</i> con la democracia delegativa. Ciudadanos vs. súbditos... ..	20
4. El régimen democrático y la legitimación de las políticas públicas .....	21
4.1. La legitimidad del ejercicio del poder en el pensamiento clásico .....	21
4.2. La legitimación como fuente de autoridad para un gobierno .....	22
5. El “gobierno abierto” como exigencia de la dignidad de la persona humana .....	25
5.1. La dignidad de la persona humana .....	26
5.1.1. La dignidad de la persona humana en el plano constitucional configurado por los arts. 11 CADH y 75, inc. 22, CN .....	26

1. El ágora tanto en Grecia como en la antigua Roma (foro), era la plaza central donde se congregaba la gente en asamblea para discutir los temas de la ciudad. Desde el punto de vista urbanístico no tiene precedentes en Oriente cercano ( esto es, en la región del oriente más próxima al mediterráneo) ni en la civilización micénica (años 1700-1050 a. C) pues en estos, al depender el gobierno solo de la voluntad de los reyes, no había necesidad de asamblea ni de lugar para que el pueblo se reuniera (v. <https://www.hisour.com/es/agora-in-ancient-greek-32697/>).

5.1.2. La dignidad de la persona humana: la filosofía como saber subalternante que alumbra su conceptualización .....	28
5.1.3. Los derechos humanos como medios para el cumplimiento de los fines existenciales del hombre que fincan en su dignidad .....	31
5.1.4. El principio de juridicidad como expresión de la <i>nomocracia</i> griega, corolario de la dignidad de la persona humana .....	33
5.1.5. La dimensión política de la persona ( <i>zoon polytykon</i> ) como componente ontológico de la naturaleza humana y el “gobierno abierto” .....	34
6. El “gobierno abierto” como refundación del espacio público y político, del “mundo”, del “ <i>inter homines vivere</i> ”, del “ <i>inter- esse</i> ”, como plaza pública .....	36
7. Los frutos del “gobierno abierto” como “ <i>bienes públicos</i> ” .....	37
8. Epílogo ¿“Gobierno abierto” para ciudadanos o para personas...? .....	39

## INTRODUCCIÓN. EL ETHOS DEMOCRÁTICO DEL “GOBIERNO ABIERTO”

El *ethos*<sup>2</sup> del “gobierno abierto” constituye una metáfora que admite distintas densidades e intensidades de interpretación; hace, en nuestra opinión, a la esencia de una democracia efectiva y sustancial, es el necesario complemento que evita que una democracia representativa se transforme en una democracia “*delegativa*”<sup>3</sup>.

El *ethos* del “gobierno abierto” funciona así, en una primera aproximación, como un correctivo de la democracia representativa porque impide que esta devenga una democracia formal o incompleta, limitada primordialmente al ejercicio del derecho del sufragio<sup>4</sup>. De ahí, su indudable significación y trascendencia política.

Efectiviza la rendición de cuentas (*accountability*) tanto en sentido vertical, respecto de la sociedad, como horizontal<sup>5</sup>, esto es, de modo institucional, respecto de las

2. Tomamos la expresión del trabajo de: PALLARÉS DOMÍNGUEZ, Daniel, “Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N.º 73, febrero 2019, ps. 81 a 110, v. en especial, p. 85.; la empleamos en el sentido de “*espíritu*”, “*carácter*”.

3. V. O’ DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy”, Journal of Democracy, Vol. 5, N.º 1, January, 1994: 55/69. 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

4. Sobre el particular, v. O’DONNELL, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado*, Ed. Prometeo libros, 2010, p. 82; expresa este autor: “Estoy convencido que los puntos de encuentro entre los ciudadanos y las burocracias estatales son un aspecto importante de la calidad de la democracia (y de la vida política en general), más allá de las dimensiones implicadas por el régimen en sí mismo” (ídem).

5. O’DONNELL, Guillermo, “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”,

restantes organizaciones estatales en el ejercicio del poder, como componente hodierno del sistema de frenos y contrapesos en el ejercicio del poder.

Y, al estructurarse sobre la base de la transparencia, de la integridad, de la participación y de la colaboración cocreativa, optimiza la capacidad de respuesta de las organizaciones estatales (*responsiveness*).

Finalmente, en estas líneas trataremos de demostrar que el “*gobierno abierto*” constituye en el estado actual de evolución de la conciencia jurídica, una exigencia imperada por la dignidad de la persona (art. 11, Convención Americana de Derechos Humanos)<sup>6</sup>.

## **1. “GOBIERNO ABIERTO”: INTENTANDO APRESAR SU CONTENIDO EN UNA DEFINICIÓN...**

El “*gobierno abierto*” consiste en una nueva forma de relacionarse entre la Administración Pública y la ciudadanía buscando establecer nuevos canales de comunicación directa y fomentando los principios de transparencia, integridad, colaboración y participación<sup>7</sup>.

Se trata de un proceso dual y recíproco; no debe darse solamente en una dirección desde el gobierno hacia los ciudadanos sino que también debe tener en cuenta las demandas sociales, escuchar a la ciudadanía para ir cambiando a medida que esta exige mayor transparencia y mayor efectividad en la acción (*responsiveness*). Esta participación no solo se consigue con recursos jurídicos, sino que requiere además de mecanismos que conduzcan a una educación política y ética, que produzcan un cambio cultural<sup>8</sup>.

---

texto preparatorio del volumen *Accountability, Democratic Governance, and Politic Institutions in Latin American*, publicado en Revista Isonomía, N.º 14, abril 2001, disponible en Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política (scielo.org.mx)

6. Del mismo modo, entendemos que el gobierno de la ley (en sentido amplio) es siempre más conveniente que el gobierno de los hombres y hoy parece revestir el carácter de un imperativo de la mencionada dignidad de la persona (sobre la cuestión del gobierno de la ley o de los hombres, v. LALANNE, Julio E., “¿Gobierno de la ley o gobierno de los hombres?: El problema en Platón y Aristóteles”, en línea, *Prudentia Iuris*, 79, 2015, ps. 295 a 310, disponible en <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/PRUDENTIA/article/view/3962>).

7. PALLARÉS DOMÍNGUEZ, Daniel, “Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N.º 73, febrero 2019, ps. 81 a 110, v. en especial, ps. 89 a 90.

8. *Ibidem*, ps. 87 a 88.

El “gobierno abierto” persigue traspasar los modelos de decisión jerárquicos de gobierno de antiguos escenarios. La ampliación del espectro político de la participación se ha dado como mínimo bajo dos formas: a) en primer lugar el descrédito del proceso político de votación como único elemento que define la vida política; b) en segundo término, por el potencial político de las herramientas de comunicación digital que altera las dinámicas de intermediación política<sup>9</sup>.

En efecto; las herramientas digitales no solo mejoran potencialmente la organización, la coordinación, agregación y movilización de las acciones de la sociedad civil, sino que agregan nuevas modalidades de actuación política<sup>10</sup>.

Pero el “gobierno abierto”, trasciende el impacto de las nuevas tecnologías para configurar una mentalidad sobre cómo concebir a la administración pública y su forma de relacionarse con la sociedad civil y de transformarla<sup>11</sup>.

El “gobierno abierto” es parte de una democracia efectiva que permite que los ciudadanos tengan acceso a la información y al análisis sobre la cual la decisión gubernamental fue adoptada<sup>12</sup>.

Sería, en la opinión de Stuart Weir y David Beetham, uno de los cuatro componentes de la democracia representativa consistente en tener instituciones gubernamentales permanentemente abiertas y rindiendo cuentas, “*open, accountable and responsive government*”<sup>13</sup>.

Suelen señalarse como características o ejes del “gobierno abierto” a las siguientes<sup>14</sup>: a) transparencia; b) participación; c) colaboración. A estas puede sumarse la integridad<sup>15</sup>.

---

9. Ídem.

10. Ídem.

11. Ídem.

12. Ídem.

13. V. PEÑA, Víctor S. “Gobierno Abierto, Poder e Influencia: análisis crítico a una propuesta de pronta propagación”, *Revista de Gestión Pública*, Volumen V, N.º 1, enero -junio 2016, ps. 65 a 91; v. en especial p. 68.

14. V. Memorandum de Obama de 2010, *President Obamas` s Address to the United Nations Assembly*, September, 2010.

15. V. *Open Government Declaration*, documento fundacional de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA); ampliar en PEÑA, op. cit., ps. 68 y ss. La Argentina forma parte de esta Alianza desde 2012. Existe asimismo un

Es de hacer notar que la realidad es una trama sin costuras<sup>16</sup> y que resulta, artificial, además de difícil de concretar, separar en compartimentos estancos estos ejes o características. No sería aventurado decir que *entre ellos existe una unidad ontológica en tanto se reclaman recíprocamente*<sup>17</sup>. Por lo tanto, se ensayará precisar su contenido, pero bajo la advertencia de que concebir al “gobierno abierto” en base a una separación de estos ejes (aun cuando esta fuera meramente metodológica y provisoria), puede conducir a un desmembramiento conceptual, con la consiguiente pérdida de sinergia (también conceptual). No debe olvidarse que el “todo” siempre es distinto de la mera suma de las partes; de ahí que las definiciones o descripciones que se perfilen con respecto a estos ejes serán meros arbitrios intelectuales tendentes a arrojar luz sobre especificidades que, en la realidad de la gestión y de la dinámica política, se presentan, en general, siempre unidas. En efecto, es muy difícil que pueda existir participación o colaboración sin transparencia, sin “*casa de cristal*”; y por otra parte, la transparencia se nutre de la participación y de la colaboración, las alimenta a su turno, y estas, la retroalimentan. La integridad, por su parte, es un componente “*forzado*” de la transparencia y una obligada consecuencia. Finalmente, transparencia y participación constituyen, sin dudas, una profundización de la democracia política<sup>18</sup>.

Al expresar las mencionadas notas –para algunas opiniones– el rostro actual del buen gobierno o gobernanza pública<sup>19</sup>, éstas dos nociones, con sus matices,

---

Programa de Gobiernos Subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto.

16. Sobre la tendencia académica propia de los especialistas a compartimentar y sus consecuencias, v. KISSINGER, Henry, *Mis memorias*, Editorial Atlántida SA, Madrid, España, 1979, p. 103. Conforme con el encadenamiento que presentan los acontecimientos en la realidad, recomienda este analista y protagonista de la historia, un marco de referencias conceptual que encadene los acontecimientos como una herramienta esencial de la praxis política y de su análisis.

17. Sobre el abordaje metafísico de diversos institutos jurídicos, v. Julio Conte-Grand, “Las instituciones, el orden público, los derechos y las garantías. Reflexiones a partir del debido proceso adjetivo” en: BORDA, Alejandro (Dir.), CALDERONE, Sofía (Coord.), *EL DERECHO, 60 años*, Bs. As., 2022, ps. 291 y ss.

18. MOCKLE, Daniel, op. cit., ps. 74 y ss.

19. Para MOCKLE, el buen gobierno forma parte de los principios estructurantes del derecho público del mismo modo que la primacía del derecho y el constitucionalismo; y es precisamente su asociación directa a la cosa pública y a diversos principios de derecho público (bien común, interés general) que muestra su utilidad en comparación con la fórmula más genérica de la buena gobernanza. Desde esta perspectiva, el buen gobierno no es enteramente reconducible a la noción de la gobernanza pues pertenece a la teoría política moderna del mismo modo que la *res publica*. El buen gobierno es una temática del derecho público, de la ciencia política y de la filosofía política, lo cual no excluye otras influencias procedentes de otros saberes y disciplinas, primordialmente de las ciencias de la gestión. La gobernanza parece ser una noción más amplia, que corresponde a un descentramiento de la acción pública más allá del Estado en vista de describir un proceso de coordinación entre actores, grupos sociales, así como organismos públicos y privados; ello, con el objeto de definir objetivos y obtener resultados discutidos colectivamente, de ahí la idea de una *collaborative governance*; el policentrismo institucional deviene una de las principales

parecen guardar cierta equivalencia con el contenido conceptual del gobierno abierto. Algunos puntos de vista consideran que el gobierno abierto es un “momento” en la evolución de la transparencia, esto es, que es una manifestación de la transparencia<sup>20</sup>; desde esta perspectiva, en el contexto de un razonamiento transitivo, podría considerarse que el gobierno abierto es un aspecto o herramienta del buen gobierno o de la gobernanza pública<sup>21</sup>.

### 1.1. Sucinta descripción de las características o ejes sobre los cuales se estructura el “gobierno abierto”: *transparencia e integridad, participación, colaboración*

#### a) La transparencia y la integridad

La transparencia supone la visibilidad del ejercicio del poder estatal y de la acción pública. Fulmina el secreto de Estado como regla y solo lo admite de modo excepcional. En su análisis científico sobre el origen histórico de las nociones de buen gobierno y gobernanza, MOCKLE colaciona como un punto de inflexión a la gloriosa revolución de 1688 que marca el fin del absolutismo en Gran Bretaña y sienta las bases del modelo Westminster: un gobierno responsable ante un Parlamento. Y señala a Locke<sup>22</sup> dentro del pensamiento constitucional británico como el primer filósofo que evocó el

---

características de la gobernanza pública en tanto no habría un único lugar de poder y de decisión. La inclusión de actores privados y de la sociedad civil tornaría así más porosa la frontera público-privada; en definitiva, esta lógica plural supone una pluralidad de actores “gobernantes” que no son todos estatales o públicos; por otra parte, la gobernanza pública se orientaría hacia los ciudadanos en términos de servicios y de consulta pero también hacia mecanismos de evaluación de resultados (MOCKLE, Daniel, *La gouvernance publique, droit et société*, Série droit, 62 LGDJ, Lextenso, Paris, 2022, ps. 87 a 89, 12 a 13 y 19, respectivamente). Un distinguo entre buen gobierno y gobernanza parece también efectuar el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016 en tanto define al gobierno abierto como “*el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo*” (lo resaltado no está en el original).

20. MOCKLE, Daniel, op. cit., ps. 78 a 79.

21. En efecto, si la transparencia forma parte del buen gobierno y de la gobernanza o puede ser predicada como una nota característica de estos, y si el gobierno abierto es expresión de esa transparencia o trasunta la actual fisonomía de esta última, no resulta descabellado afirmar que el gobierno abierto es una técnica o modalidad o elemento constitutivo también del buen gobierno y de la gobernanza.

22. Señala MOCKLE que en sus dos tratados sobre el gobierno civil, refleja Locke el cambio de régimen de Gran Bretaña, e insiste en la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo y en la necesidad de controlar la prerrogativa del gobierno (la prerrogativa real); v. MOCKLE, Daniel, op. cit., p. 57.

tema de la transparencia en tanto sus reflexiones traducen la importancia de los mecanismos políticos.

Para BOBBIO “La historia del poder político entendido como poder abierto al público<sup>23</sup> puede hacerse comenzar desde Kant, quien considera como `formula trascendental de derecho público` el principio de acuerdo con el cual `todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no es compatible con la publicidad, son injustas`”<sup>24</sup>.

El significado de este principio se aclara –prosigue BOBBIO– cuando se observa que hay máximas que una vez hechas públicas provocarían tal reacción que harían imposible su cumplimiento; o al menos, –decimos nosotros– desenmascararían intenciones espurias e inadmisibles para cualquier conciencia moral<sup>25</sup>. A título de simple ejemplo de la historia, puede mencionarse el protocolo secreto del tratado de agosto de 1939 conocido como “Pacto Alemán-Soviético” o “Pacto Molotov-Ribbentrop”, cuyo objetivo era la división y ocupación de Polonia<sup>26</sup>.

Es de resaltar que, tanto a nivel individual personal como en el ámbito de las relaciones estatales, en el derecho internacional, cuando las personas o Estados actúan imponiendo la fuerza (o su poder), antijurídicamente, o “mal”, esto es, en contra de lo que pueden considerarse “*principios fundamentales de la conducta específicamente humana*”, normalmente intentan disfrazar o solapar estas acciones

23. Es interesante destacar que si bien se suele ubicar el origen del *open government* en los años 50 (v. PARKS, Wallace “The open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution”, en *The George Washington Law Review*, 1957, Vol., 26 N.º 1, cit. por PALLARÉS DOMINGUEZ, Daniel, en op. cit., p. 85); y que la bibliografía existente al respecto es bastante reciente, la temática del “*poder abierto*” (Kant, 1796), de la “*sociedad abierta*” (Popper, 1945), constituye un verdadero tópico de la filosofía política desde mucho antes; ello, sin perjuicio de que el concepto pueda enraizar, como muchas otras nociones afines a la democracia y a la *res publica*, en la cultura grecorromana.

24. BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 34.

25. Ídem nota anterior.

26. El Pacto Alemán-Soviético fue un acuerdo firmado por la Alemania nazi y la Unión Soviética el 23 de agosto de 1939. Fue negociado por el ministro alemán de relaciones exteriores, Joachim von Ribbentrop y el ministro soviético de relaciones exteriores Vyacheslav Molotov. Se lo conoce como “*Pacto Alemán-Soviético*”, “*Pacto Molotov-Ribbentrop*”, “*Pacto Nazi-Soviético*” o bien como el “*Pacto Hitler-Stalin*”. El Pacto Alemán-Soviético constaba de dos partes, una pública y otra secreta. La parte pública básicamente era un pacto de no agresión en el que cada signatario se comprometía a no atacar al otro. La parte secreta del pacto consistía en un protocolo que establecía las esferas de influencia soviética y alemana en Europa oriental. Reconocía a Estonia, Latvia y Besarabia como parte de la esfera soviética. Los signatarios acordaron dividir a Polonia a lo largo de los ríos Narev, Vistula y San.

con supuestas razones aceptables moral, jurídica o políticamente, cubriéndolas con un manto de justicia<sup>27</sup>. Surge así la ideología<sup>28</sup>.

El principio de la publicidad de las acciones de quien ejerce el poder público (en el sentido de político) se contrapone a la teoría de los *arcana imperii*, que dominó la época del poder absoluto<sup>29</sup>, y que se reedita en los regímenes totalitarios.

Los *arcana imperii* propios del gobierno absoluto se encuentran en pugna con la dignidad de la persona. Ello, en tanto implican una subestimación de esta, al connotar un “desprecio por el vulgo”, “por la bestia salvaje que debe ser domesticada”<sup>30</sup>. En contextos totalitarios que invocan “los derechos del pueblo”, se apoyan en la supuesta clarividencia personalista de líderes y en la efectividad del secreto, en definitiva, en la razón de Estado. Pero ello también implica un desconocimiento de la dignidad de la persona, cuyo valor se subordina al Estado.

---

27. Explica MESSNER que la experiencia histórica indica que ningún Estado ha podido sentar su existencia exclusivamente en la fuerza, la mera dinámica del poder no constituye toda la naturaleza del Estado; colaciona a Maquiavelo quien señala que los gobernantes empiezan a perder al Estado cuando comienzan a despreciar al Derecho. Hoy en día forma uno de los tópicos de la teoría del Estado el destacar el hecho de que ningún gobierno se puede fundar exclusivamente en el poder. El poder se ve obligado siempre a rendir cuentas ante el foro del espíritu. Este foro consiste en la conciencia de la comunidad estatal de su derecho a asegurar los valores fundamentales del bien común mediante el poder estatal. “En la práctica esta realidad actúa de modo que el poder estatal se ve siempre forzado a justificarse moralmente por sus obras en favor del pueblo.” Así lo demuestra la historia tanto de las antiguas tiranías como de las modernas dictaduras y totalitarismos. El poder se ve siempre obligado a buscar su justificación ante el espíritu. Esta es una demostración de la actuación de la ley natural del hombre, para MESSNER. Esta fuerza a la moralización del poder. Cuando el Estado moderno aplica la política del poder se cubre por lo general con un manto de justicia (MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Ediciones Rialp, Madrid, 1967, ps. 822 a 825 y 828). Otra demostración de la actuación de la ley natural del hombre como conciencia moral está dado por el sentimiento de vergüenza que solo puede experimentar el ser humano, cuando actúa en contradicción con sus fines existenciales, rebajando su dignidad moral. Expresa MESSNER que solo el hombre es capaz de superarse, pero también solo él es capaz de negarse a sí mismo. Solamente el hombre es capaz de humillarse a sí mismo y perder su dignidad moral abusando de sí mismo. El animal no puede hacerlo porque solo puede seguir sus instintos y ser aquello que su naturaleza determina. El hombre, en cambio, puede dirigir sus instintos a fines que contradigan a los trazados en su naturaleza y al fin último de su persona. En esta posibilidad del hombre de negarse a sí mismo, se encuentra —dice Vladimir Solowjew, citado por MESSNER— la raíz de su sentimiento de vergüenza (v. MESSNER, op. cit., ps. 147 a 148). En la historia también encontramos sobradas pruebas de que el poder busca siempre legitimarse racionalmente; con referencia a la transformación de la República romana en el Imperio (el Principado) operada por Augusto (27 a. C), señala Barker como “una prueba del genio jurídico de los romanos y de su respeto instintivo por el precedente y por la tradición constitucional, el que aun los Césares divinizados, dueños de todas las legiones, respetaran durante siglos la imponente majestad de las formas republicanas, puede ser que estos no dejaran de abrigar la sospecha de que aun la forma constitucional era mejor que una descarada autocracia militar; que solo podía dar por resultado el que las legiones se diesen clara cuenta del secreto de su poder” (v. Ernest Barker, “El concepto de imperio” en: BAILEY, Cyril (director), *El legado de Roma*, Ediciones Pegaso, Madrid, tercera edición, 1956, p. 98).

28. Por ejemplo, la ideología nazi sobre la raza superior, el espacio vital etc., nociones bajo cuya invocación fueron perpetrados abominables crímenes, genocidios y expoliaciones.

29. BOBBIO, op. cit., p. 35.

30. BOBBIO, op. cit., ps. 33 y ss.

La república democrática entendida esta no solo en el sentido propio del término sino también como “cosa pública”, exige que el poder sea visible<sup>31</sup>.

Porque en definitiva, en un sistema democrático, la función pública tiene un sentido plenamente servicial y vicarial; de consiguiente, debe entenderse que son los ciudadanos, los dueños del aparato administrativo, y que los funcionarios y empleados públicos, son “servidores públicos”<sup>32</sup>.

Son los ciudadanos los que justifican la existencia de la Administración<sup>33</sup>. En efecto, “el Estado no se ha hecho a sí mismo, sino que ha sido creado por los hombres en su deseo de vivir con dignidad y seguridad”<sup>34</sup>. En similar sentido, pero mucho antes, tanto Aristóteles como Tomás de Aquino, no vacilaron en considerar al Estado como es la creación más destacada de la inteligencia humana en tanto permite asegurar un mínimo ético de convivencia humana<sup>35</sup>.

Nótese que tal como refiere SCHMIDT-ASSMANN<sup>36</sup>, el Tratado de Ámsterdam, que plasma el texto actual del Tratado de la Unión Europea, hace de la transparencia, una cuestión crucial al prescribir: “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas **de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.**” (v. art. 1.º, párr. segundo; lo resaltado es propio)<sup>37</sup>

En otro orden, remarca atinadamente RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ que el concepto de transparencia no es antitético con el de eficacia. Porque para obtener que la Administración sea transparente es necesario programar la actividad y la previa racionalización de los procedimientos<sup>38</sup>.

---

31. *Ibidem*, p. 36.

32. Esta concepción de servicio se encuentra receptada en constituciones recientes como la Ecuador del año 2008, que califica a quienes se desempeñan en el sector público, como “servidoras y servidores” (v. art. 229).

33. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder y Estado*, cit. p. 121.

34. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Inap. Marcial Pons, Madrid, 2003, p.18.

35. V. MESSNER, Johannes, op. cit., ps. 857 a 859.

36. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, cit., p. 413.

37. Tratado de Ámsterdam, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, el 10-11-97, disponible en Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (boe.es).

38. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder y Estado*, cit., p. 121.

Para MOCKLE, el desarrollo del principio de transparencia permite distinguir tres etapas; la primera se concreta con legislaciones que establecen el derecho al acceso a los documentos públicos; una segunda instancia se perfecciona con la creación de autoridades que tienen por competencia la prevención y regulación de conflictos de interés en el marco de una lógica contemporánea de ejemplaridad; finalmente, una tercera y más reciente evolución, de impronta más política que jurídica, se endereza a la concreción del gobierno abierto. En cuanto a este último, se suele señalar como punto de inflexión, las iniciativas lanzadas por el expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en 2009, consistentes básicamente en el anuncio de la *Open Government Initiative* seguida por diversos memorandos y directivas, entre ellos, el memorando del 21 de enero de 2009 y la directiva del 8 de diciembre de 2009, que tienen por objeto promover los tres principios de la transparencia, de la participación y de la “colaboratividad” (“*collaborativité*”). Un hito —prosigue este autor— fue marcado en septiembre de 2011 con la creación de la Alianza para un Gobierno Abierto bajo la égida de la secretaria de Estado, Hillary Clinton. Esta asociación, que agrupó en un principio ocho países fundadores, tiene por cometido fomentar la transparencia de la acción pública, entre otros aspectos, a través de la utilización de las herramientas digitales y de las nuevas tecnologías<sup>39</sup>.

En cuanto a la integridad, resulta esta una consecuencia forzosa de la transparencia, dado que al ser exhibida y alumbrada “*la intimidad de la burocracia*”, todo se ve y lo irregular, ilegal o inético no puede subsistir sin generar responsabilidades para los funcionarios o agentes involucrados. La integridad, en pureza, tal como se desprende de las etapas de evolución del principio de transparencia que refiere MOCKLE<sup>40</sup>, se inscribe en la lógica de la ejemplaridad o moralización de la vida política<sup>41</sup>, que, como praxis institucional, ejerce su influjo sobre la cultura y tiene una clara función pedagógica y educativa.

---

39. MOCKLE, Daniel, op. cit., ps.77 a 79.

40. *Ibidem*, p. 78

41. Esta lógica contemporánea de ejemplaridad tampoco es genuinamente “nueva” dado que encuentra raigambre en los llamados “espejos de príncipes” de la época medieval que presentan un modelo de buen gobierno antropocéntrico no institucional, tal como destaca MOCKLE (v. op. cit., p. 51); sobre los “espejos de príncipes” v. también NOGALES RINCÓN, D. (2006). “Los espejos de príncipes en Castilla (siglos XIII-XV): un modelo literario de la realia bajomedieval”. *Medievalismo*, (16), <https://revistas.um.es/medievalismo/article/view/50931>.

## **b) La participación y colaboración (cooperación). Cocreación**

En cuanto al principio de participación, ligado como el principio de transparencia a la profundización de la democracia política<sup>42</sup>, se suele distinguir la participación ciudadana de la participación pública<sup>43</sup>.

La participación ciudadana se vincula a la búsqueda de un modelo de democracia más próximo de los ciudadanos que pretende acercarse a un modelo de democracia participativa. Existe un consenso en explicar el surgimiento de la participación ciudadana por las insuficiencias de la democracia representativa así como por la escalada de la desconfianza<sup>44</sup>. La participación ciudadana se caracterizaría más bien por el surgimiento de *dispositivos no institucionalizados* (comités de ciudadanos, grupos de interés) asociados al funcionamiento de la sociedad civil<sup>45</sup>.

En cambio, la participación pública reposa sobre la existencia de *dispositivos institucionalizados voluntarios* tales como audiencias públicas, comisiones de investigación, procesos de consulta llevados a cabo por autoridades con independencia funcional respecto del poder ejecutivo; esta variante de la participación exhibe una impronta más jurídica que política si se la compara con la participación ciudadana<sup>46</sup>.

Las formas institucionalizadas de consulta si bien son presentadas como instancias de participación pública, en puridad son herramientas de consulta que favorecen la simple compilación de puntos de vista, dado que no hay necesariamente intercambios entre los participantes; si las audiencias públicas corresponden más bien a la forma de la consulta, existen sin embargo otras fórmulas más elaboradas de tipo deliberativo que se integran con ciudadanos y expertos<sup>47</sup>.

---

42. MOCKLE, Daniel, op. cit., ps. 74 y 79.

43. MOCKLE, Daniel, op. cit., p. 79 y ss.

44. *Ibidem*, ps. 79 a 84.

45. *Ibidem*.

46. *Ibidem*.

47. *Ibidem*, p. 81.

Un ejemplo concreto de derechos de participación y consulta —refiere MOCKLE— puede encontrarse en los proyectos específicos que requieren los estudios de impacto. El ejercicio de los apuntados derechos vehiculiza la participación de los ciudadanos y representa la consagración de las ideas de Habermas, esto es, “la institucionalización jurídica de una formación pública de opinión”, sobre la base del “principio de discusión”<sup>48</sup>, de la prevalencia del mejor argumento (o el de mayor fuerza de convicción) que genera(ría) el acuerdo<sup>49</sup>.

Las perspectivas de análisis expuestas permitirían enmarcar, en nuestra opinión, al gobierno abierto dentro de la participación ciudadana; y a los mecanismos que exhiben una tipificación normativa o prescriptiva más rigurosa como la aplicable a los procedimientos administrativos específicos, en la participación pública. Es en este marco donde quizás encontremos una fundamentación dogmática más elaborada sobre la participación y más concretamente sobre el derecho a participar de los particulares en su relación y carácter de “administrados”.

En efecto, hoy ya no es opinable que los destinatarios de la acción administrativa deben tener la posibilidad de acompañar el proceso de producción de la decisión y de participar en ella. Este derecho a participar y a colaborar ha sido receptado tempranamente (1972) por la economía general de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549 (LNPA) de Argentina que conceptualiza al particular administrado como un colaborador de la Administración y no como un contradictor.

Resulta sobre el punto insoslayable remarcar, en lo atinente a los procedimientos administrativos, que la exigencia del debido proceso adjetivo reclama siempre la previa participación del particular administrado, so pena de nulidad del acto administrativo (arts. 1, inc. f y 7, inc. d, LNPA).

---

48. *Ibidem*, p. 84.

49. Téngase presente que para Habermas, la verdad no resulta de la conformidad del pensamiento con lo que la cosa es, sino de un “acuerdo”; la verdad, veracidad y corrección de un discurso, esto es, su racionalidad siempre resultarán posteriores a la concreción de un acuerdo. El verdadero consenso que refrenda la racionalidad de todo discurso es el acuerdo libre de coerción, de una comunidad ideal de comunicación. Esto enrola su pensamiento en un constructivismo epistemológico que no compartimos, y que, por otro lado, resulta utópico en tanto reposa en una sociedad de comunicación ideal, entre interlocutores libres e iguales no condicionados por ninguna manipulación estratégica de carácter retórico (sobre el pensamiento de Habermas, v. HERNÁNDEZ -PACHECO, Javier, *Corrientes actuales de filosofía* (II), *Filosofía social*, “Teoría de la acción comunicativa”, Tecnos, Madrid, 1997, ps. 286 a 305).

Esta participación se inserta en la dogmática del derecho administrativo perfilado por el principio de juridicidad como una verdadera colaboración del particular en la elucidación de verdad jurídica objetiva.

Para SCHMIDT-ASSMANN, la cooperación es condición o presupuesto para el funcionamiento del Estado. “Solo a través de la cooperación con la sociedad, puede el Estado obtener la información que precisa para llevar a cabo su función directora y de liderazgo. Para ello no bastan los contactos puntuales entre ambas esferas. Más bien resultan necesarias fórmulas de actuación integradas y duraderas que permitan identificar problemas e idear soluciones de forma conjunta. La policéntrica estructura decisoria del Estado se corresponde con la existencia de redes –cuya densidad puede ser muy variable– de relaciones de cooperación entre el Estado y sociedad”<sup>50</sup>.

La transformación de súbdito en ciudadano pasa por participar y colaborar también en el respeto de posiciones legítimas de terceros, no solo en las propias; los intereses públicos deben ser definidos en una acción combinada entre el Estado y los agentes sociales<sup>51</sup>.

Sin embargo, no está de más tener presente que, al margen de esta participación y colaboración, será siempre la Administración la que tendrá la responsabilidad institucional y burocrática de “decidir”, de modo análogo a la de los legitimados democráticamente para gobernar. Se trata en definitiva de la simple constatación de que en toda sociedad, –en todo grupo humano– la autoridad siempre ha sido, es y será necesaria<sup>52</sup>. Pero el ejercicio de esta competencia resolutoria de las burocracias, si se ha llevado a cabo de modo transparente y con la participación de los particulares, resultará fortalecido en su presunción de legitimidad, tanto desde el punto de vista jurídico como institucional y político<sup>53</sup>.

---

50. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, op. cit., p. 39.

51. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder y Estado*, cit., p. 122.

52. Advierte MESSNER que la realización en concreto del bien común está encomendada a la voluntad humana que debe especificar los principios que dimanen del derecho natural; la autoridad debe dirimir entre los diversos fines en juego e incluso sobre los medios a escoger. Una de las funciones más importantes de la autoridad humana es tomar en estos casos decisiones definitivas y obligatorias para toda la comunidad: surge así el poder de decisión con su vinculatoriedad jurídica respecto de todos los miembros del Estado (v. MESSNER, op. cit., ps. 869 a 870).

53. Sobre el particular, remarca SCHMIDT-ASSMANN que el diálogo, la información y la motivación de las decisiones son instrumentos útiles para el entendimiento; pero la Administración no está obligada a buscar siempre el

En cuanto a la colaboración y a la cocreación, “el talante ético de la actividad pública necesita conectar con la realidad y con los valores de la sociedad y exige practicar la virtud de la originalidad, de la creación y de la anticipación del futuro”<sup>54</sup>.

Expresa en tal sentido RODRÍGUEZ- ARANA MUÑOZ: “A través de la participación social en la responsabilidad y en la toma de decisiones, en la solución de los problemas colectivos, el hombre puede llegar a realizarse como personalidad propia y esta realización personal le permite mejor desempeñar su papel en la sociedad. Cuanto más se potencien las facultades particulares y propias de cada persona, la sociedad más se beneficiará. En esta tarea de desarrollo personal de los ciudadanos, la Administración no puede considerarse ajena, porque el Estado tiene entre sus fines, el de fomentar el pleno desarrollo de sus ciudadanos”<sup>55</sup>.

No cabe albergar dudas que si la Administración es transparente y permeable, “abierta”, receptiva de las demandas sociales, podrá encontrar en estas, también respuestas, recurriendo a la actividad creativa y productora de los propios protagonistas de esas demandas.

Finalmente, como ejemplo de participación y colaboración no debemos ignorar el moderno fenómeno de la autorregulación regulada<sup>56</sup>.

El cada vez más vigente modelo de la “autorregulación regulada”, propio de un modelo de Estado Garante, deja amplios espacios de autonormación a los colectivos profesionales y corporativos que dominan los llamados “riesgos” de la

---

consenso antes de imponer coactivamente una decisión (SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Inap. Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 69).

54. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder y Estado*, cit. p. 130.

55. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Principios de ética pública ¿corrupción o servicio?*, Editorial Montecorvo S.A., Madrid, 1993, p. 53.

56. Sobre el moderno fenómeno de la autorregulación regulada, v. María José Rodríguez en: RODRÍGUEZ; María José, “Autorregulación y reconfiguración de prerrogativas en los contratos de participación público privada (PPP)”, conferencia de Presentación del Programa de Diplomatura sobre Régimen Jurídico de los Contratos de Participación Público Privada y Cooperación Internacional de la Escuela de Formación en Abogacía Pública (EFAP) dependiente de la Procuración General de la Ciudad, 9 de agosto de 2018, Salón de Actos del Banco de la Nación Argentina; v. también María José Rodríguez, “La crisis generada por la pandemia del Coronavirus: una oportunidad para el desarrollo y consolidación del ‘derecho administrativo social’”. *The crisis generated by the Coronavirus pandemic: an opportunity for the development and consolidation of “social administrative law”* en: CARBAJALLES, Mariano (Director), *El Derecho en tiempos de pandemia. Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas del COVID-19*, Tirant lo Blanch. Colección Alternativa, 2020.

actividad y que se ajusta al principio de subsidiariedad y privilegia los espacios de autonomía y libertad de las personas y cuerpos intermedios.

## 1.2. Transparencia, integridad, participación, colaboración y desarrollo económico y humano

Las apuntadas notas que caracterizan al “gobierno abierto”, impactan todas, en la eficiencia y eficacia de la Administración y en el buen servicio a los particulares. Al respecto, cabe colacionar la estrecha relación que tiene el desarrollo económico de un país con la calidad de su burocracia<sup>57</sup>.

Existe, en efecto, una conexión íntima entre la institucionalidad, la meritocracia y el profesionalismo de los entes estatales con el crecimiento económico de un país, tema que dejamos planteado pero que no desarrollaremos en esta ocasión.

Pero sí cabe advertir aun en esta referencia colateral, que una mirada actual del desarrollo económico exige considerar a este bajo el rostro del desarrollo humano; es decir, ponderar cómo las mejoras económicas o el incremento del producto bruto económico de un país permiten una mejor calidad de vida de sus habitantes —tal como se desprende de los informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>58</sup>—, respetando sus fines existenciales propios, su realización personal, en libertad y bajo su propia responsabilidad. En este sentido, no cabe albergar dudas que el instrumental jurídico del gobierno abierto —singularmente, la transparencia, la participación y la colaboración cocreativa— se inscribe en esta línea.

---

57. V. CONESA, Eduardo, “Las causas de la decadencia argentina. El Estado como botín de guerra de la lucha política, y la sobrevaluación cambiaria. Remedios”, en Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja, Año I, N.º I, Invierno 2007. [https://www.academia.edu/37720351/Revista\\_Gioja\\_No\\_1\\_2007\\_](https://www.academia.edu/37720351/Revista_Gioja_No_1_2007_); la tesis que subraya la íntima relación entre la calidad de la burocracia nacional y el crecimiento económico se apoyaría en el modelo del economista Robert Solow.

58. Los mencionados informes conciben al desarrollo humano como un proceso de ampliación de las opciones y capacidades de las personas, que se concreta en una mejora de la esperanza de vida, la salud, la educación y el acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno. En ese marco, la participación de los ciudadanos en la vida pública adquiere un nivel fundamental. Expresa sobre el particular DUBOIS: “...el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la PARTICIPACIÓN, la seguridad, la SOSTENIBILIDAD, las garantías de los DERECHOS HUMANOS, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente” (PNUD, 2000:17)” (v. DUBOIS, Alfonso en <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/68>).

## 2. EL “GOBIERNO ABIERTO” COMO ELEMENTO NECESARIO DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN EL ESTADO ACTUAL DE EVOLUCIÓN DE LA CONCIENCIA JURÍDICA

El propio simbolismo de la metáfora que reenvía a un conjunto de evocaciones positivas elevan a la transparencia administrativa –entendida por nosotros como sinécdoque del “gobierno abierto”–, “a los más altos niveles de la representación ideal, comportándose como un verdadero tópico jurídico”<sup>59</sup>.

Hoy el “gobierno abierto” es un imperativo del derecho administrativo global al que la transparencia –tomando siempre a esta como sinécdoque del primero– atraviesa transversalmente; ello, en tanto se la reclama en todas sus ramas, en todos sus ámbitos de referencia, no solo en las vinculados con las prácticas anticorrupción. Es un derecho del ciudadano y hace al buen gobierno o gobernanza<sup>60</sup>.

### 2.1. Contenidos mínimos que indican la existencia de un régimen democrático

Postula O’DONNELL que un régimen democrático requiere como mínimo dos aspectos que no pueden en la realidad hodierna estar ausentes en la praxis política y jurídica; estos, son: a) elecciones limpias; y b) aseguramiento de los derechos de las personas<sup>61</sup>.

Un estado democrático, una democracia material es la que construye una red institucional que pone en funcionamiento efectivo las obligaciones, los derechos y garantías provenientes del sistema legal, entre toda la población de un Estado y a lo largo de su territorio. La ley en un sistema democrático es la garantía frente al abuso del poder y debe asegurar el efectivo ejercicio y goce de derechos y garantías. Ello no solo en las relaciones entre gobernantes y gobernados sino también de modo horizontal en las relaciones entre los particulares<sup>62</sup>.

59. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, poder, Estado*, cit., p. 123.

60. V. “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD, en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013, disponible en [https://intercoonecta.aacid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta\\_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf](https://intercoonecta.aacid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf).

61. O’DONNELL, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado*, op. cit., ps. 82 a 83.

62. Ídem nota anterior.

En tal sentido, es de resaltar la importancia de las instituciones privadas (cuerpos intermedios) así como de las instituciones y organizaciones públicas que actúan como canales de acceso del régimen democrático y que aseguran la efectiva vigencia y cumplimiento de las leyes. Porque la profusión de leyes por sí sola, si no existen mecanismos e instituciones que aseguren que estas sean efectivamente cumplidas, no satisface las exigencias de un régimen democrático.

En efecto; tal como explican FIEDRICH y BRZEZNSKI<sup>63</sup> en su obra *Dictadura totalitaria y autocracia*, todas las sociedades, comunidades y grupos humanos tienen alguna ley y las dictaduras totalitarias de nuestro tiempo se caracterizan por un considerable volumen de legislación exigida por una economía técnicamente industrializada y por las masas de quienes trabajan y actúan en esas sociedades. Existe así, una tendencia a la profusión de normas en los países a medida que devienen más autocráticos lo cual demuestra que la existencia de cuerpos legales pormenorizados no son garantía de gobierno responsable que se sujeta a las normas y actúa conforme a ellas

Justamente, —destacan—en todos los regímenes autocráticos, la característica peculiar es que el gobernante no tiene que dar cuenta a nadie de lo que hace; en definitiva, hace lo que quiere, lo que su voluntad le indica. Es él mismo (*autos*) quien empuña las riendas del poder, o sea el que adopta las decisiones. “*Autocracia*” es para estos autores cualquier sistema político en que los gobernantes están sometidos insuficientemente, o no están sometidos en absoluto, a normas legales anteriores, *cuyo cumplimiento puede imponerse por otras autoridades que toman parte en el gobierno y tienen poder suficiente para obligar a los gobernantes que las quebrantasen a someterse a ellas* (lo resaltado no está en el original).

De tal suerte, el problema de la sujeción de los gobernantes a la ley o al derecho es una cuestión que la sola existencia de normas no asegura por sí sola.

Es en la posibilidad efectiva de las instituciones de un país para impedir desbordes del poder que se encuentra la clave de bóveda que diferencia un sistema autocrático de un sistema que se gobierna efectivamente por la norma (*nomocracia*).

---

63. V. FIEDRICH, Carl J. y BRZEZINSKI, Zbigniew, *Dictadura totalitaria y autocracia*, Libera, Bs. As., 1975, ps. 21 a 22.

Y es aquí donde entra a tallar la virtualidad del “gobierno abierto”, como mecanismo que permite tanto la *accountability* vertical como horizontal, supra apuntadas.

Cabe advertir que la existencia de canales de participación que debe ofrecer un régimen democrático no difumina ni mengua la responsabilidad de las instituciones estatales de gobernar.

Tampoco, por cierto, las desliga de cumplir con su cometido institucional. Esta tarea siempre estará en definitiva a cargo de los legitimados democráticamente; con tal objeto será a cargo de las instituciones gubernamentales realizar la “selectividad estratégica<sup>64</sup>”, la mediación entre los intereses, influencias e identidades que influyen sobre las decisiones u omisiones<sup>65</sup> de quienes gestionan el bien común. Porque como expresaba De Maistre, no puede haber sociedad humana sin gobierno.

Leemos en su obra: “No puede haber una sociedad humana sin gobierno, ni un gobierno sin soberanía, ni una soberanía sin infalibilidad; y esta es tan absolutamente necesaria, que es imprescindible atribuir una infalibilidad incluso a la soberanía temporal, en la que de hecho no se da, porque de lo contrario, sería inevitable la disolución de la sociedad”<sup>66</sup>.

Advierte MESSNER que la realización en concreto del bien común está encomendada a la voluntad humana que debe especificar los principios que dimanen del derecho natural; la autoridad debe dirimir entre los diversos fines en juego e incluso sobre los medios a escoger. Una de las funciones más importantes de la autoridad humana es tomar en estos casos decisiones definitivas y obligatorias para toda la comunidad: surge así el poder de decisión con su vinculatoriedad jurídica respecto de todos los miembros del Estado.

64. O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado*, cit., ps. 82 y ss.

65. V. Jessop, citado por O'DONNELL, en *Democracia, Agencia y Estado*, op. cit., p. 84 (nota a pie N.º 108).

66. V. De Maistre, Joseph, en *Du Pape*, Libro I, Capítulo XIX; cit. por MESSNER, en op. cit., ps. 869 a 870).

### 3. LA DICOTOMÍA PÚBLICO-PRIVADO. LA DICOTOMÍA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA VS. DEMOCRACIA DELEGATIVA COMO CORRELATO DE LA DICOTOMÍA CIUDADANO VS. “SÚBDITO”

#### 3.1. Definiciones previas. Democracia participativa y democracia delegativa

Señala O'DONNELL que las actuales teorías y tipologías respecto de la democracia se refieren a la democracia *representativa* tal como es, con todas sus variaciones y subtipos, en los países capitalistas de alto nivel de desarrollo. Pero advierte a renglón seguido que algunas democracias instaladas recientemente<sup>67</sup> constituyen democracias en el sentido de que cumplen con los criterios de Robert Dahl para la definición de poliarquía (como gobierno de muchos), pero —remarca— no son verdaderas democracias representativas<sup>68</sup> y no parecen estar en camino de serlo. Presentan en su opinión, características que lo inducen a llamarlas democracias *delegativas* (DDs.).

Explica que las DDs. no son democracias consolidadas —es decir, institucionalizadas—, pero pueden ser *duraderas*. En muchos casos, no se observan señales de una amenaza inminente de regresión autoritaria, ni de progresos hacia una democracia representativa. Resalta que la profunda crisis social y económica que la mayoría de estos gobiernos heredaron de sus predecesores autoritarios refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio adecuado de la autoridad política, que conducen hacia la democracia delegativa, no a la representativa<sup>69</sup>.

En efecto, las llamadas democracias representativas, esto es aquellas en que el poder es ejercido a través de representantes por medio del voto muchas veces devienen en la calificación de O' DONNELL, meramente “*delegativas*”, esto es mínimas.

Contrariamente, una democracia efectiva, plena, requiere participación efectiva, desarrollar canales de participación directa continuos, constantes,

67. Ejemplifica con los casos de Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea y muchos países pos-comunistas.

68. En el sentido de las democracias de los países desarrollados y con tradición democrática.

69. O'DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, N.º 1, January, 1994, ps. 55 a 69. 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

permanentes, esto es, no solo a través de los denominados mecanismos de democracia semidirecta, como el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito etc., —en puridad, de uso más bien excepcional o por lo menos, no cotidiano en la experiencia política— sino a través de “puntos de encuentro institucionales”, esto es, permanentes, entre la Administración y los ciudadanos.

Expresa O'DONNELL, en otra obra: “Estoy convencido que los puntos de encuentro entre los ciudadanos y las burocracias estatales son un aspecto importante de la calidad de la democracia (y de la vida política en general), más allá de las dimensiones implicadas por el régimen en sí mismo”<sup>70</sup>.

### **3.2. La afinidad esencial de la *res publica* con la democracia participativa de cara a la mayor cercanía del *gobierno de los arcana imperii* con la democracia delegativa. Ciudadanos vs. súbditos**

Podría entenderse en definitiva que la transparencia, el “gobierno abierto” son formas actuales, manifestaciones de la dicotomía *público-privado*, asumida en el sentido de “*manifiesto-privado*”<sup>71</sup>.

En efecto, explica BOBBIO que por público se entiende manifiesto, abierto al público, realizado frente a espectadores; y por privado, lo opuesto, lo que se dice o hace en un círculo restringido de personas en secreto. Conceptualmente, el problema de la publicidad del poder siempre sirvió para mostrar la diferencia entre las dos formas de gobierno, la *república* caracterizada por el control público del poder —y en la época moderna por la formación libre de una opinión pública— y el *principado* cuyo método de gobierno contemplaba el recurso a los “*arcana imperii*”, es decir, al secreto de Estado, que en un Estado de derecho moderno solo está previsto como remedio excepcional<sup>72</sup>.

Históricamente, —prosigue el autor de la cita— la cuestión distingue una época de profunda transformación de la imagen del Estado y de las relaciones reales

70. O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado*, Ed. Prometeo libros, 2010, p. 82.

71. BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1996, ps. 33 y ss.

72. Ídem.

entre el soberano y los súbditos: la época del nacimiento de lo *público político* en el sentido figurado por Habermas, esto es, en el que la esfera público política adquiere una influencia institucionalizada sobre el gobierno mediante el cuerpo legislativo porque el ejercicio del dominio político es efectivamente sometido a la obligación democrática de la publicidad<sup>73</sup>.

En definitiva, la república, entendida como la cosa pública que interesa a todos y en la que todos participan democráticamente genera ciudadanos responsables, mientras que el gobierno en formato de *arcana imperii*, que modernamente podemos emparentar con la democracia delegativa perfilada por O'DONNELL, genera destinatarios del poder político más próximos a la figura de los súbditos. Por otra, parte, como explica Arendt, cuando los individuos pierden su capacidad de pensar —justamente por el desinterés— cuando pierden su autonomía de juicio, pierden su capacidad política, devienen *masa*, y resultan presa propicia para el totalitarismo en tanto se encuentran atomizados, sin capacidad de acción para llevar a cabo objetivos<sup>74</sup>.

## 4. EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y LA LEGITIMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 4.1. La legitimidad del ejercicio del poder en el pensamiento clásico

Explica CASTAÑO que la “*legitimidad aparece, primariamente, como la ordenación del obrar de la autoridad a la consecución del bien común político, el cual debe ser entendido –en la estela del realismo teleológico-objetivista de Aristóteles y Tomás de Aquino– como la máxima perfección participable intramundana, regulada por los principios primarios de la ley natural. Pero el fin exige, por un lado, medios a él conmensurados; por otro, que tales medios sean dispuestos por quienes se proponen ese fin. Por ello, secundariamente, la legitimidad consiste en el acceso al mando y el ejercicio del poder de acuerdo con la forma prevista por la propia comunidad a través de la constitución vigente*”<sup>75</sup>.

73. *Ibíd.*, p. 34.

74. ESLIN, Jean-Claude, *HANNAH ARENDT. En deuda con el mundo*, Jusbaire Editorial, Colección Bien Común, Ciudad de Buenos Aires, 2016, p. 58.

75. CASTAÑO, Sergio R., “LA LEGITIMIDAD POLÍTICA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO-REPRESENTATIVO. BREVE EXAMEN DESDE LA TRADICIÓN CLÁSICA”, en *Revista europea de historia de las*

Refiere que “la ley natural prescribe la presencia y la acción del mando político para la existencia de la comunidad autárquica y, por ende, para la consecución del bien común; mas no dice –ni podría decir– quién ha de mandar, ni cómo se ha de mandar (es decir, no señala ni los titulares ni la estructura particular del régimen). Estas últimas determinaciones las señalará la constitución positiva; o sea que todas las formas de gobierno y de Estado son de derecho positivo –lo cual implica que **no hay formas de gobierno de derecho natural...**” (lo resaltado no está en el original)<sup>76</sup>.

Resalta que la legitimidad de ejercicio prima sobre la de origen. La legitimidad de origen no garantiza por sí misma la justicia del gobierno; un gobierno con legitimidad de origen pueda perder la legitimidad por atentar contra el bien común; y al propio tiempo, la ilegitimidad de origen puede sanearse por el recto ejercicio del gobierno<sup>77</sup>.

Enfatiza que la legitimidad se realiza más acabadamente en la justicia de los actos de gobierno que persiguen el bien común que en el modo de acceso al poder. Es decir que la potestad política, en la medida en que es una *función* de y en la comunidad, se legitima primero y fundamentalmente a partir del *fin* al que se ordena. Concluye en que la legitimidad de ejercicio es legitimidad “*per prius*”, mientras que la de origen lo es “*per posterius*”<sup>78</sup>.

#### 4.2. La legitimación como fuente de autoridad para un gobierno

La legitimación es la fuente de autoridad para un gobierno<sup>79</sup>. Es su justificación o fundamento. Análogamente –y por conexión con el primero– lo es también para cualquier organización subnacional o institucional que integre la administración estatal, entendida esta en sentido material y amplio. Y por cierto, también lo es para las instituciones privadas, si bien con otras modulaciones, pero siempre

---

*ideas políticas y de las instituciones públicas*, septiembre, 2014, disponible en [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/3056/LA\\_LEGITIMIDAD\\_DEL\\_ESTADO\\_DEMOCR\\_TICO-CONSTITUCIONAL\\_-\\_COMPLETO\\_Y\\_DEFINITIVO.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/3056/LA_LEGITIMIDAD_DEL_ESTADO_DEMOCR_TICO-CONSTITUCIONAL_-_COMPLETO_Y_DEFINITIVO.pdf?sequence=4&isAllowed=y) (ps. 2 a 4).

76. Ídem.

77. Ídem.

78. Ídem.

79. HUNTINGTON, Samuel P., HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1994, 1.º edición, p. 19.

asociadas a la idea de titularidad de un interés o derecho o de representación de los titulares de esos derechos o intereses.

La legitimidad es un imperativo de las políticas públicas. La lucha política ocurre sobre estas, y las legitimaciones son catalizadoras de la formación y adopción de la política, así como de su permanencia, estabilidad (y perpetuación si cabe) durante períodos prolongados de tiempo. En el debate público compiten y se confrontan visiones sobre el valor público, la legalidad, eficacia, o racionalidad de las políticas, y los actores buscan reforzar, reafianzar (o cuestionar, erosionar o debilitar según el caso) la legitimidad de la política o de la coalición que la promueve dentro del régimen<sup>80</sup>.

En las democracias, habitualmente la legitimidad de los gobiernos depende de en qué medida interpretan las expectativas de los grupos claves de votantes, es decir en su actuación<sup>81</sup>.

La *legitimidad del sistema*, sin embargo, depende de sus procedimientos, de las posibilidades de los votantes de elegir a sus gobernantes a través de elecciones. Al final, al actuar, los gobernantes fracasan en su ejercicio, pierden legitimidad (de desempeño), son derrotados en las elecciones y otros gobernantes ocupan su lugar. La pérdida de legitimidad por medio del desempeño de los gobernantes lleva a reafirmar la legitimidad de procedimientos del sistema<sup>82</sup>.

Explica HUNTINGTON que el procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos. Refiere que la más importante formulación moderna de este concepto de democracia que prácticamente es la que se ha impuesto, fue la de Joseph Schumpeter en 1942<sup>83</sup>.

---

80. CRUZ RUBIO, César Nicandro, "Legitimación y regímenes de política pública: Hacia una mejor comprensión de la estabilidad y cambio de las políticas públicas", 2011, Revista Escenarios Públicos (INCAM Córdoba-Argentina), volumen 1, disponible en <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/21>.

81. HUNTINGTON, Samuel P., op. cit., ps. 57 a 58.

82. Ídem.

83. Se refiere a la obra de Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*; para Schumpeter el método democrático es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo (V. HUNTINGTON, Samuel P., op. cit. p. 20).

Según la tradición schumpeteriana, procede definir como democrático un sistema político siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de lecciones limpias, honestas y periódicas, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene el derecho de votar <sup>84</sup>.

La democracia abarca dos condiciones competencia y participación. Esto implica la existencia de libertades civiles y políticas, como las de expresarse, publicar reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de las campañas electorales <sup>85</sup>.

Por cierto, la definición de democracia en términos de elecciones es una definición mínima. Elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable *sine qua non* <sup>86</sup>.

Una democracia más plena y crítica parece postular Habermas con su tesis de la “*democracia deliberativa*” que propugna por procedimientos e instituciones que permitan el respeto del adversario. Y que revaloriza la dialéctica como diálogo de personas que no comparten los mismos intereses ni las mismas corrientes ideológicas. Considera que la verdad constituida mediante la discusión racional, pública y “*abierta*” es la que debería hacer las leyes<sup>87</sup> y no la de la autoridad casual del momento. Es decir, preconiza el gobierno del mejor argumento en un ámbito social y político de pleno acceso a la información. En definitiva, Habermas plantea un paradigma, una idea regulatoria racionalista que trata de organizar al mundo público político según criterios de razón, con la fuerza del mejor argumento, que

---

84. V. HUNTINGTON, op. cit., p. 20.

85. Ídem.

86. Ídem.

87. Cabe hacer notar sin perjuicio de rescatar el valor del diálogo como mecanismo para forjar consensos, que la postulación de Habermas, construccionista, en el sentido de que “*construye*” la verdad y la justicia a través del procedimiento deliberativo, dialógico, incurre en nuestro criterio en la denominada falacia procedimentalista. El diálogo o los procedimientos deliberativos son un importante freno a la fuerza y a la irracionalidad, pero no aseguran, por sí solos, la obtención de la verdad como concordancia del pensamiento con el orden del ser. En tal sentido, si la verdad no está en las premisas, mal podrá aparecer en la conclusión del silogismo, por más que se respeten los procedimientos dialógicos. La falacia procedimentalista consiste en efecto, en la inanidad de la pretensión de obtener objetividad para ciertos principios basándose exclusivamente en el procedimiento racional seguido para alcanzarlos (ZAMBRANO, Pilar, “Constructivismo ético y justicia procedimental en John Rawls”, 2004, disponible en [www.saij.jus.gov.ar](http://www.saij.jus.gov.ar); Id SAIJ: DACF040074, p. 39).

implica un diálogo social permanente y la comunicación política<sup>88</sup>, un modelo en el cual el ejercicio del dominio político es sometido a la obligación democrática de la publicidad<sup>89</sup>.

Desde esta perspectiva, podría decirse que el “gobierno abierto” ofrece los presupuestos necesarios para el ejercicio de ese diálogo social en tanto se conecta con la fuente de legitimación a través del principio democrático<sup>90</sup> por el que la Constitución ha optado, es decir, es ejercido por quienes titularizan las funciones del poder de conformidad con el sistema democrático imperante y subordinándose al Estado de Derecho (*nomocracia*), persigue la concreción del bien común y exhibe racionalidad; con relación a esto último, al transparentar los argumentos de las decisiones administrativas y políticas, puede (*debe*) llegar a viabilizar el triunfo del “*mejor argumento*”<sup>91</sup> en detrimento de los intereses y pasiones de los grupos de poder, se encuentren o no, estos representados en el gobierno o en la Administración, dotando de legitimidad a las políticas públicas.

## 5. EL “GOBIERNO ABIERTO” COMO EXIGENCIA DE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA

Si el Estado y la administración como una de sus funciones, de las funciones del poder estatal, existen para procurar el bien común de las personas, ciertamente, no resulta indiferente la forma de gobierno y los principios en que esta reposa. En ese marco, la democracia es una forma de gobierno que implica las notas de la igualdad óptica y jurídico política y de la libertad personal; que reconoce la sustancial dignidad de la persona humana como ser racional y político.

---

88. RIVERA, Erika J., “La democracia deliberativa según Jürgen Habermas”, REVISTA JURÍDICA DERECHO ISSN 2413 – 2810, Volumen 5. N.º 6 Enero – junio, 2017 ps. 89 a 105, disponible en [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2413-28102017000100007](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102017000100007).

89. BOBBIO, op. cit., p. 34.

90. En cuanto al significado del principio democrático para la función administrativa, explica SCHMIDT-ASSMAN que la opción constitucional en favor de la democracia influye en la construcción de un sistema de derecho administrativo a través de la obligación de legitimación, por un lado, y por otra parte, a través de las exigencias de publicidad y la búsqueda del consenso en torno a las decisiones estatales. Esta opción tiene por objeto la organización de un orden orientado a concretar el bien común a través de decisiones libres de la comunidad sobre sí misma (SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard, op. cit., p. 99).

91. Empleamos el sintagma “*mejor argumento*” no en el sentido de Habermas, esto es, desde una postura meramente discursiva, construccionista, desprovista de andamiaje ontológico, sino desde una gnoseología objetiva que expresa la conformidad del pensamiento con lo que la cosa es y funda la acción de gobierno en ese conocimiento objetivo del ser de las cosas, del que extrae un estatuto jurídico-ético.

Al constituir hoy el “gobierno abierto” en la realidad hodierna, una expresión más acabada del régimen democrático, un complemento perfectivo de este, deviene también una exigencia de la dignidad de la persona humana que se manifiesta en el marco también de la actividad política, tendente a la concreción de ese bien común.

## 5.1. La dignidad de la persona humana

### 5.1.1. La dignidad de la persona humana en el plano constitucional configurado por los arts. 11 CADH y 75, inc. 22, CN

La dignidad de la persona humana es reconocida por la CADH en su art. 11 –y, por ende, por el art. 75, inc. 22, de la CN– que lleva como título “Protección de la Honra y de la Dignidad”. A tenor de la aludida disposición, “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”.

Refiere BUSO, “*que la palabra ‘dignidad’ fue incluida en el texto del artículo 11 en la décima sesión de la Comisión I de la Conferencia Especializada –encargada de revisar los referidos a la ‘materia de protección’– a raíz de una propuesta formulada por Uruguay, Estado que sugirió incorporar un primer párrafo al artículo 10 del proyecto de la CIDH con el objeto de establecer el ‘principio general’: ‘Toda persona tiene derecho al honor y al reconocimiento de su dignidad’, inclusión que fue aprobada*”<sup>92</sup> (lo resaltado no está en el original).

Sin perjuicio de ello, la jurisprudencia de la CIDH ha utilizado la noción tanto como fundamento de derechos como de un derecho en sí mismo<sup>93</sup>.

La CSJN en diferentes fallos ha considerado a la dignidad de la persona humana como como “*un valor supremo en nuestro orden constitucional (...) que impone que cualquier norma infraconstitucional sea interpretada y aplicada al caso con el entendimiento señalado por ese marco general*”<sup>94</sup>.

92. BUSO, Giuliana, “La dignidad como derecho en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, <http://orcid.org/0000-0002-3865-569X> (v. apartado III. Origen del artículo 11 de la CADH).

93. BUSO, Giuliana, “La dignidad como derecho...”, op. cit. (v. Capítulo V. “Conclusiones”).

94. CSJN, 20/04/2010, “Recurso de hecho deducido por César Alejandro Baldivieso en la causa Baldivieso César Alejandro s/ causa n° 4733”, Fallos 333:405; cabe tener presente que la invocación de la dignidad del hombre le

Ha expresado en tal sentido: “El hombre es eje y centro de todo el sistema jurídico y, en tanto fin en sí mismo –más allá de su naturaleza trascendente–, su persona es inviolable y constituye el valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental”<sup>95</sup>.

Desde la doctrina administrativista, CASSAGNE, si bien considera a la dignidad de la persona como fuente central de todos los principios y derechos<sup>96</sup>, no vacila en referir también específicamente al “principio” de dignidad<sup>97</sup>; expresa, en tal sentido, que “El principio de dignidad de la persona protege una variedad de situaciones (la de los funcionarios, militares, estudiantes, detenidos o reclusos, usuarios de servicios públicos, etc.) y debe observarse en todos los elementos del acto administrativo (...) Su quebrantamiento implica la inconstitucionalidad del acto por la violación de un tratado internacional que es parte de la constitución...”<sup>98</sup>.

En similar dirección, se ha destacado que “...el principio de juridicidad se integra en la dogmática jurídica del derecho administrativo como un verdadero pilar de las restantes nociones, como un verdadero imperativo del principio de la dignidad de la persona humana que atiende a su dimensión social. Esta integración dogmática es de recibo en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) que luego de pasar revista al catálogo de derechos de la primera parte, en el artículo 32 manda interpretarlos conforme con las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”<sup>99</sup>.

---

permitió a la Corte, en el caso “Sejean” (Fallos 308:2268), admitir el divorcio vincular cuando la legislación aún lo prohibía.

95. CSJN, 21-9-04, “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales s/ accidente ley 9688”, Fallos 327:3753.

96. CASSAGNE, Juan C., *Los grandes principios del derecho público (constitucional y administrativo)*, Santa Fe, Rubinzal–Culzoni Editores, 2021, ps. 90 y 92 a 93.

97. Ello sin perjuicio de considerarla fuente central de todos los principios y derechos (v. CASSAGNE, Juan C., *Los grandes principios del Derecho Público...*, op. cit., p. 90).

98. *Ibidem*, ps. 92 a 93.

99. María José Rodríguez, “La centralidad de la noción de acto administrativo como expresión de la función administrativa en su articulación con el principio de juridicidad” en: RODRÍGUEZ R. Libardo (Director), RIVERO ORTEGA, Ricardo (Coordinador), Volumen en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil, *El acto administrativo*, Colección de Derecho Administrativo Comparado, Editorial Temis, IIDA, Editorial jurídica venezolana, Bogotá, Colombia, 2022, p. 34; v. sobre la profunda dimensión social del principio de juridicidad, María José Rodríguez en: RODRÍGUEZ, María José, “La estabilidad del acto administrativo frente la vigencia irrestricta de la juridicidad. Algunas perplejidades en materia tributaria” disponible online en CIJur - Centro de Información Jurídica del Ministerio Público de la Provincia de Bs. As. (mpba.gov.ar).

### 5.1.2. La dignidad de la persona humana: la filosofía como saber subalternante<sup>100</sup> que alumbra su conceptualización

Si bien la dignidad es de recibo tanto por la CADH (art. 11, también arts. 5° y 6°) y de consiguiente por nuestra Constitución nacional (art. 75, inc. 22), así como en numerosos otros tratados internacionales de derechos humanos, y afirmada constantemente por la doctrina, lo cierto es que no se encuentra en los mencionados dispositivos una definición respecto de su esencia.

Ello torna necesario recurrir a la filosofía en tanto disciplina que provee los conceptos fundamentales de las nociones antropológicas que nutren al derecho.

Sobre la dignidad de la persona humana expresa HERRERA: “En relación con la noción de persona y particularmente de persona humana, encontramos la concepción también fundamental de dignidad humana. “Dignitas quiere decir la cualidad de ‘dignus’. Esta palabra, deriva de la misma raíz ‘dec’ que encontramos en el verbo defectivo ‘decet’ (‘es conveniente’, ‘merece’) y en el sustantivo ‘decor’ (lo que es merecido), de donde toda la serie de los otros términos relacionados con el decoro, es decir, con la apariencia excelente pero merecida”. En otras palabras, la dignidad refiere a algo excelente, merecedor de respeto. Por eso cuando hablamos de dignidad humana se refiere a **la cualidad de excelencia y merecedora de respeto que tiene el hombre por ser hombre**. En consecuencia, según cual sea la concepción de persona será la de dignidad humana”<sup>101</sup> (lo resaltado no está en el original).

Desde una perspectiva filosófica clásica, propia de nuestra tradición cultural y jurídica, la dignidad humana finca en el ser del hombre, en su naturaleza o esencia humana<sup>102</sup>.

---

100. Sobre la subalternación de saberes como vinculación epistemológica jerárquica entre diferentes disciplinas o ciencias, v. CONTE-GRAND, Julio, “La moral en el derecho”, columna de opinión publicada en el diario de la provincia de San Juan, *Nuevo Mundo*, ejemplar del 11-11-2022, ps. 14 a 15; también, v. BEUCHOT, Mauricio, *Introducción a la filosofía de Santo Tomás de Aquino* (2da ed.), Salamanca, Editorial San Esteban, 2004, p. 46

101. Herrera, Daniel A., “La ley natural y la persona humana como principio y fundamento del derecho y del orden jurídico”, en AA.VV. *Los derechos humanos en Latinoamérica. Buenos Aires*, PÉREZ CURSI, J. I. (Coordinador), Educa, Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/contribuciones/ley-natural-persona-humana-herrera.pdf>, p. 29.

102. Ídem, p. 30.

Boecio, citado por HERRERA, definía a la persona humana como sustancia individual de naturaleza racional, lo cual implica que todo ser humano es persona. Se ha corregido esta definición acotando que más que sustancia, persona es el sujeto que subsiste en el género de sustancia racional<sup>103</sup>, es el titular de una sustancia de naturaleza racional<sup>104</sup>.

Las personas son individuos que existen *per se* y tienen dominio de sus propios actos. Sus acciones no resultan simplemente de la naturaleza como, por ejemplo, un proceso digestivo. No solo actúan como las demás cosas sino que obran por sí mismas. Son libres. En definitiva, para la filosofía clásica, persona es lo más perfecto que existe en toda la naturaleza<sup>105</sup>.

La persona se define en definitiva por la dignidad de su naturaleza racional que le permite inteligir y comprender sus fines existenciales propios y dirigir su voluntad hacia ellos, en libertad y bajo su propia responsabilidad<sup>106</sup>.

Para YACOBUCCI, *“El concepto de dignidad viene a significar una posición de preeminencia del sujeto al que se refiere. Por eso, al hablar de dignidad humana lo que se quiere expresar es el lugar privilegiado que tiene el hombre en relación con los otros seres, es decir, su rango superior y diferente respecto de estos. Spaemann, recordando el análisis kantiano, señala que el hombre no tiene propiamente hablando valor sino dignidad, pues un valor es intercambiable con otro y puede entrar en un cálculo comparativo, mientras que la persona, no. La dignidad, así considerada, es ‘la propiedad merced a la cual un ser es excluido de cualquier cálculo por ser el mismo medida de cálculo’.* Los textos bíblicos son en este sentido muy ilustrativos por cuanto sirven para determinar la idea occidental de dignidad, tanto en punto a la posición del hombre en el mundo cuanto al contenido fundamental que justifica esa posición. *‘En estos textos se hace presente el señorío de la persona humana, determinado por su espiritualidad racional y su libertad sobre lo existente, incluida el desenvolvimiento de su propia vida. Por eso, en la metafísica cristiana*

---

103. Ídem, p. 27.

104. Ídem, p. 25.

105. Ídem, p. 27.

106. MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Ediciones Rialp, Madrid, 1967, ps. 35 a 36.

el concepto mismo de persona expresa la dignidad de una naturaleza marcada por la espiritualidad que, en el caso del hombre, se da bajo forma de racionalidad'. La persona, dice Santo Tomás, 'significa algo perfectísimo en toda la naturaleza, es decir, un sujeto subsistente en una naturaleza racional' (Sum. Theol., I, q. 29, a. 3). Es más, en este aspecto, el Aquinate afirma que 'todo individuo de naturaleza racional se llama persona' y menciona especialmente la idea de hipóstasis o subsistencia dignificada por la racionalidad de su ser, y a la postre por su trascendencia. La persona humana aparece así como 'un pequeño absoluto', 'cada sustancia intelectual es en cierto modo todas las cosas, en cuanto por su intelecto comprende todos los entes' (Suma contra Gentes, III, 112)." (...) Es por eso que el sentido de la dignidad humana viene relacionado en la tradición del pensamiento occidental con las nociones de racionalidad, consciencia, espiritualidad, libertad, señorío y autonomía. De todos modos, los distintos períodos históricos fueron marcando diversos aspectos de estas nociones conformando posturas e ideologías particulares."<sup>107</sup>

MESSNER cimenta la dignidad de la persona humana en su capacidad de responsabilidad por virtud de la libertad y en su capacidad de autodeterminación<sup>108</sup>. Pero estas características reposan en su naturaleza racional y en el dominio de sus acciones.

No colacionamos en este lugar la perspectiva funcional de persona que surge a partir del kantismo y se proyecta en los enfoques constructivistas (Rawls, Habermas), ni el estatuto ético jurídico que resulta consecuencia obligada de esta mirada. Ello, toda vez que entendemos que este, al prescindir del fundamento ontológico permite derivas jurídicas y resultados concretos que la propia historia ha acreditado como reduccionistas<sup>109</sup> respecto de la dignidad de la persona, entendida esta última por nosotros como concepto comprensivo de todos los seres humanos<sup>110</sup>.

---

107. YACOBUCCI, Guillermo Jorge, "Algunos aspectos del principio de dignidad humana en el derecho penal.", en [www.saij.jus.gov.ar](http://www.saij.jus.gov.ar) Id SAIJ: DACF040066.

108. MESSNER, Johannes, op. cit., p. 147. También remarca este autor como rasgo característico de la dignidad de la persona a la coincidencia entre la capacidad de superación de sí mismo del hombre y su propia realización existencial (v. ps. 148 a 149).

109. Así, por ejemplo, los enfoques raciales propios de regímenes totalitarios que han negado derechos fundamentales a diversas etnias o categorías de personas, sobre la base de considerarlos *sous-hommes* (*subhombres*).

110. Sin perjuicio de nuestra personal opción por la perspectiva ontológica y metafísica y por un estatuto ético jurídico coherente con esta, remitimos para un análisis exhaustivo de las diferentes conceptualizaciones filosóficas

### 5.1.3. Los derechos humanos como medios para el cumplimiento de los fines existenciales del hombre que fincan en su dignidad

Para el cumplimiento de sus fines existenciales la persona tiene derechos que, en puridad, son medios para lograr aquellos. Los derechos no son fundantes, sino que son fundados por la naturaleza humana porque el obrar sigue al ser. El derecho positivo reconoce estos derechos humanos como fundamentales.

Ahora bien, estos derechos pueden ser restringidos conforme las justas exigencias del Bien Común (art. 32, CADH); pero siempre sobre la base del respeto del principio de juridicidad, entendido como la vigencia irrestricta de la legalidad (en sentido amplio); de lo contrario se verificaría, en el lenguaje de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), “una injerencia ilegítima” (v. art 11).

Porque es el principio de juridicidad, el ordenamiento jurídico, el que regulará y perfilará el ejercicio del poder estatal y las garantías de los particulares en orden a vehiculizar las exigencias del Bien Común.

En efecto; la autoridad política debe introducir un orden en el conjunto del ordenamiento; este tiene su expresión ejemplar en el *orden jurídico*. En tal sentido, las leyes son los grandes medios que el legislador adopta para la realización del bien común<sup>111</sup>.

De consiguiente, cabe concluir que la causa formal de la sociedad política es el orden que la autoridad introduce en la vida del cuerpo social, con el fin de ajustar todas las actividades para la obtención efectiva del bien común. Esa coordinación general de las actividades encuentra su expresión y modelo en el orden jurídico<sup>112</sup>.

El orden jurídico es entonces orden del bien común, es el orden de la sociedad requerido por la ayuda que necesitan todos sus miembros y que se hace posible por

---

de las nociones de persona y dignidad, al trabajo de Daniel Herrera, *supra* citado (v. Herrera, Daniel A., “La ley natural y la persona humana como principio y fundamento del derecho y del orden jurídico”, en AA.VV. *Los derechos humanos en Latinoamérica. Buenos Aires*, PÉREZ CURSI, J. I. (Coordinador), Educa, Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/contribuciones/ley-natural-persona-humana-herrera.pdf>, ps. 23 y ss.

111. SACHERI, Carlos A., *El orden natural*, Vórtice, Bs. As., 2008, p. 156.

112. Ídem.

su cooperación social en el cumplimiento de las tareas vitales que les son impuestas por los fines existenciales y bajo el principio de la propia responsabilidad<sup>113</sup>.

La esencia del bien común es constituir esa ayuda. Por ello, el hacer posible esta ayuda por medio de la cooperación social es por sí mismo un fin existencial que determina todo el orden de la sociedad e influye también en todo el derecho considerado como fundamento del orden de la sociedad<sup>114</sup>.

En esa dirección, el ordenamiento jurídico cimentará prerrogativas, potestades, poderes del Estado correlativamente equilibradas con garantías individuales para viabilizar este Bien Común: este equilibrio —que nos previene de incurrir en el individualismo— luce prístino en el ya mencionado art. 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos (de rango constitucional, v. art. 75, inc. 22, CN), a cuyo tenor en una sociedad democrática los derechos se gozan conforme las justas exigencias del bien común.

Desde esta perspectiva, si el gobierno abierto hoy parece haber devenido una exigencia de la naturaleza política del hombre y de su dignidad humana, puede entonces afirmarse que este imperativo sustenta derechos. Así parece entenderlo HOLLEAUX al considerar que la transparencia y la participación constituyen derechos de tercera generación. En efecto, entiende este autor que corresponden a la primera generación, los derechos civiles y políticos; a la segunda, los derechos económicos, sociales y culturales; y a la tercera, el acceso a la información, la transparencia, la motivación de los actos, la consulta, la participación, la vida privada, la calidad del ambiente, el desarrollo<sup>115</sup>.

La afirmación del gobierno abierto como un derecho resulta fortalecida si se tiene en cuenta que sus elementos constitutivos parecen coincidir o resultar reconducibles con los que constituyen el buen gobierno, noción que reviste relativa afinidad con la “buena administración”. Esta última ha sido reconocida como derecho por la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (v. art. 41), así como por el capítulo III

113. MESSNER, Johannes, op. cit., ps. 325 a 326.

114. Ídem nota anterior.

115. V. HOLLEAUX, André, “Les lois de la `troisième génération des droits de l’homme’, ébauche d’une étude comparative”, en RFAP, 1980, p. 527, citado por MOCKLE, en op.cit., p. 50, nota a pie N.º 61.

de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD, en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013<sup>116</sup>.

#### **5.1.4. El principio de juridicidad como expresión de la *nomocracia* griega, corolario de la dignidad de la persona humana**

Ya Platón y Aristóteles se preguntaban qué era más conveniente si el gobierno de los hombres (los mejores), o de las leyes<sup>117</sup>. Y ambos, el PLATÓN último de *Las Leyes* y Aristóteles a lo largo de su *corpus* doctrinario optaron por el gobierno de las leyes, enrolándose en la tradición helénica de la *nomocracia*. Ello, sobre la base del dato de la realidad de que las leyes, a diferencia de los hombres, no tienen pasiones. Expresaba Aristóteles que la ley es “razón sin apetito”<sup>118</sup>.

En la hipótesis del gobierno de los hombres, si estos son arrastrados por sus pasiones y deciden según estas de modo desigual, resulta afectada la igual dignidad óntica de las personas. Contrariamente, esta afectación no se verifica con la ley, por las notas de generalidad, impersonalidad y objetividad que caracterizan a esta. Porque las leyes no tienen pasiones.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el principio de juridicidad, que enraiza en la tradición de la *nomocracia* griega, deviene una exigencia de la dignidad de la persona.

Correlativamente, el gobierno —y la administración— que no se ajustaran a la conducta predeterminada por la norma, conducen al decisionismo, a la diversidad de soluciones frente a casos similares, violando la igualdad ante la ley y vulnerando así la dignidad de la persona.

<sup>116</sup>. Disponible en [https://intercoconnecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta\\_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf](https://intercoconnecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf).

<sup>117</sup>. Sobre el aporte de estos dos grandes filósofos al denominado “*Rule of law*” (Estado de Derecho), v. LALANNE, Julio E., “¿Gobierno de la ley o gobierno de los hombres?: El problema en Platón y Aristóteles”, en línea, *Prudentia Iuris*, 79, 2015, ps. 295/310, disponible en <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/PRUDENTIA/article/view/3962>; ver en similar sentido, Daniel Herrera en HERRERA, DANIEL, “La politicidad del derecho y la juridicidad de la política en el Estado Constitucional de Derecho”, conferencia vertida en el marco del Congreso Internacional de Derecho Administrativo organizado por el MPBA (CIJur) y la UNNE, los días 9,10 y 11 noviembre de 2022, <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/15081>.

<sup>118</sup>. LALANNE, Julio E., op. cit. p. 310.

Por otra parte, el gobierno de la ley requiere su publicidad y fulmina los *arcana imperii* propios del gobierno absoluto, que también se encuentran en pugna con la dignidad de la persona. Ello, en tanto en definitiva implican, como hemos señalado en párrafos anteriores, una subestimación de esta, al connotar un “desprecio por el vulgo”, “por la bestia salvaje que debe ser domesticada”<sup>119</sup>.

### 5.1.5. La dimensión política de la persona (*zoon polytykon*) como componente ontológico de la naturaleza humana y el “gobierno abierto”

Si el hombre es como decía Aristóteles un ser social<sup>120</sup>, un ser político que necesita de la polis y de sus semejantes para la realización de sus fines existenciales propios en libertad y bajo su propia responsabilidad<sup>121</sup>, ciertamente necesita participar en la cosa pública, necesita intervenir en ella y ser protagonista de su destino en el contexto histórico en que le toca vivir.

Ello significa que el “gobierno abierto” en la medida en que completa y perfecciona el régimen democrático, el autogobierno, permite además al hombre desarrollar su naturaleza específica y lograr su dignidad que reside como *supra* indicamos en su naturaleza racional<sup>122</sup> y en su condición de dueño de sí mismo y de sus propias acciones (*dominium sui actus*).

119. V. BOBBIO, NORBERTO, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, cit., ps. 33 y ss.

120. Explica Messner que el hombre es, por naturaleza, un ser tanto social como individual. Esta afirmación se sustenta en la constitución corporal del hombre, que lo torna dependiente de su familia hasta avanzada edad, mayor que la que necesitan los animales para su autonomía. También en su necesidad de ayuda y complemento por su naturaleza espiritual. El desarrollo de la vida del espíritu se opera individual y socialmente en una unidad indisoluble. El instrumento de intercambio espiritual es el lenguaje. De consiguiente, tanto por sus indigencias como por sus disposiciones, el hombre llega a la plenitud humana solamente en sociedad y solamente mediante el complemento social, puede alcanzar el pleno desarrollo de su ser trazado en su naturaleza racional. La naturaleza del hombre, es, entonces, naturaleza individual y naturaleza social, y por ello, el fin social es uno de los fines existenciales fundamentales. Los dos aspectos de la naturaleza humana están indisolublemente ligados. La naturaleza individual no podría realizarse sin la unión social y esta vinculación social no podría conducir al hombre al estado cultural, si este no fuera un ser individual de naturaleza corporal y espiritual con las necesidades propias de esta naturaleza (v. MESSNER, op. cit., p. 157).

121. El fin de la sociedad es la ayuda que todos necesitan para el cumplimiento responsable de las tareas vitales fundadas en los fines existenciales. Esta ayuda se hace posible por la unión de todos los miembros de la sociedad y es al mismo tiempo necesitada por todos: se llama bien común, utilidad social o bien social (v. MESSNER, op. cit., ps. 198 a 199; ver también, ARISTÓTELES, *La política*, Libro I, Capítulo I, “Origen del Estado y de la Sociedad”, p. 9).

122. Así ha sido sostenido siempre por la escolástica; Hannah Arendt parece enrolarse en esta línea al considerar que “*el pensamiento es la más grande dignidad del hombre; su diferencia específica la actividad de pensar es una labor discursiva, no deductiva que requiere ciertos ejercicios. Esta actividad se mueve hacia adelante y hacia atrás con los movimientos lentos y ordenados propios del curso del pensamiento. Es una actividad paciente y en cierto modo imprevisible que conoce idas y vueltas, una especie de luz que poco a poco toma posesión de lo real*” (v. ESLIN, Jean-Claude, op. cit., p. 117); para Arendt el pensamiento consiste en distinguir (ibidem, p. 129). Es la ausencia de pensamiento una de las fuentes de la banalidad del mal. Esta banalidad nos afecta a todos: opiniones convencionales, frases provocadoras, clichés. Según Arendt, los grandes dramas de la humanidad como el fenómeno de la Shoah suponen la constatación de que muchos contemporáneos no se permitieron juzgar y pensar por sí mismos (ibidem, p. 142).

Crea un campo propicio, en definitiva, para que este realice plenamente aquello que constituye su más grande dignidad, en palabras de Hannah Arendt, lo más propio de su ser, que es pensar<sup>123</sup> y distinguir, tomando posesión de lo real para el cumplimiento de sus fines existenciales<sup>124</sup>.

Le posibilita pensar y luego actuar en consecuencia, en ejercicio de su libertad, “*refundando*” a través de su participación, ese espacio público, ese *inter-esse*, ese vivir entre los hombres, que es la *polis* cuya causa final es el Bien común, generando las condiciones para la realización de sus fines existenciales propios en libertad y en responsabilidad. Porque la *polis* es la puesta en común de la palabra y de la acción, de todo aquello por lo que vale vivir juntos<sup>125</sup>.

En definitiva, tal como acontecía en el escenario griego antiguo, en el que nace la democracia, la participación de los ciudadanos en la esfera pública es la consumación de la libertad misma<sup>126</sup>.

Dice HUNTINGTON que la democracia es buena por sí misma, porque tiene consecuencias positivas para la libertad individual, la estabilidad local, la paz internacional<sup>127</sup>.

La correlación entre la existencia de la democracia y la existencia de la libertad individual es grande. Esta última es un componente esencial de la primera. El efecto a largo plazo de la democracia política consiste en ampliar la libertad individual. La libertad es la virtud peculiar de la democracia<sup>128</sup>.

La estabilidad política y la forma de gobierno están interrelacionadas. A menudo las democracias están desgovernadas pero no son necesariamente violentas. Los gobiernos democráticos usan menos violencia contra sus ciudadanos que los no democráticos. Las democracias proporcionan mayores canales de expresión

---

123. *Ibidem*, p. 117.

124. *Ídem*.

125. ESLIN, *op. cit.*, p. 106.

126. V. ZAPATA LONDOÑO, Andrés, “La ciudadanía desde la perspectiva política de Hannah Arendt” *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 11-12, 32-40, en especial, p. 34.

127. HUNTINGTON, *op. cit.*, Prefacio, p. 15.

128. *Ídem*.

aceptados para la expresión de la oposición y de las discrepancias dentro del sistema. De tal manera hay menos incentivos tanto para el gobierno como para la oposición para recurrir a la violencia. La democracia también contribuye a la estabilidad al proporcionar oportunidades regulares de cambiar los líderes políticos y las políticas públicas. La democracia significa una forma de expansión de paz en el mundo porque las democracias en principio, no luchan contra otras democracias, sino más bien contra regímenes autoritarios<sup>129</sup>.

Desde esta atalaya, siendo el “gobierno abierto” hoy un complemento — insoslayable, en nuestra opinión— del gobierno democrático, cabe afirmar que la misma tendencia hacia la democratización que se registra a partir de lo que HUNTINGTON denomina “*las olas de democratización*”, —y que James Brice, considera natural sobre la base de una ley general de progreso social<sup>130</sup>—, ocurrirá respecto del “gobierno abierto”. En efecto, es dable advertir en la actualidad un verdadero movimiento hacia esta modalidad de concebir prescriptivamente a las relaciones de las personas con la Administración.

## **6. EL “GOBIERNO ABIERTO” COMO REFUNDACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y POLÍTICO, DEL “MUNDO”, DEL “INTER HOMINES VIVERE”, DEL “INTERESSE”, COMO PLAZA PÚBLICA...**

Si la *auctoritas* en los romanos es “*aumento del pasado*”, ampliación de la fundación sagrada, el espacio público (*res publica*) es su ámbito original. Por ello explica Arendt nuestros ancestros al fundar ciudades, en el centro ponían la plaza pública. En efecto, este pensamiento nos rememora el ágora griega y el foro romano. Esta asamblea, en los regímenes democráticos, luego se traslada a los parlamentos o congresos. Jefferson hablaba de la felicidad pública y del placer que le provocaba participar en los asuntos públicos, reunirse con sus colegas en el Congreso<sup>131</sup>.

El “gobierno abierto” deviene así una reactualización que posibilitan las nuevas tecnologías de esa plaza pública, de la asamblea o reunión griega, del foro romano,

129. *Ibidem*, ps. 37 a 40.

130. *Ibidem*, ps. 27 y ss.

131. V. ESLIN, *op. cit.*, p. 80.

un lugar donde los ciudadanos se expresan y participan de la cosa pública, de la *res publica*.

Al ofrecer el “gobierno abierto” diversos puntos de encuentro entre los ciudadanos y la Administración, se enriquece la calidad de la democracia de un Estado<sup>132</sup>.

De esta manera se concreta ese mundo público de Hannah Arendt, ese vivir entre los hombres, ese *inter-esse* que permite pensar y actuar juntos por un objetivo común. Ciertamente este verdadero *ethos* democrático es la contracara, el antídoto de los regímenes totalitarios que requieren como presupuesto el *des-inter-esse* de los ciudadanos.

## 7. LOS FRUTOS DEL “GOBIERNO ABIERTO” COMO “BIENES PÚBLICOS”

Desde la perspectiva de las Ciencias Económicas, los bienes públicos son bienes de corte económico de acceso universal. Estos se caracterizan porque no suscitan rivalidades, es decir, el hecho de que una persona o empresa utilice un bien público no impide su uso, en parte o total, al mismo tiempo por otros. En segundo lugar, son de uso no competitivo, es decir, es imposible, sin imputar costos prohibitivos, impedir su uso por parte de los individuos. Se dice que un bien público es aquel que produce efectos sobre quienes no han participado en la transacción. Es decir, aquellos que producen efectos para terceros o externalidades que no son susceptibles de internalizarse, en otros términos, aquellos bienes que se producen para todos o no se producen puesto que no se puede excluir a otros<sup>133</sup>.

Los bienes públicos se diferenciarían de los privados por poseer la cualidad de la oferta conjunta, así como también por su no exclusividad; por ejemplo, la defensa nacional, la policía, las ondas de radio, los bomberos, los controles contra la contaminación o las políticas inflacionarias; cuando se brindan estos bienes los ciudadanos en general disfrutan de sus privilegios o incluso de los perjuicios que estos ocasionan<sup>134</sup>.

132. O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado*, Ed. Prometeo libros, 2010, p. 82.

133. GONZÁLEZ VALDEZ, Isai, “Bienes públicos: una aproximación al debate”, Encrucijada. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, año 11, N.º 35, mayo - agosto de 2020. Disponible en: < <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/articlo/view/58546> >

134. Ídem.

Teniendo en cuenta la dimensión público-gubernamental de los bienes públicos, solo el Estado puede aparecer como el ente encargado de proporcionarlos<sup>135</sup>.

Es que, en definitiva, la legitimidad de las decisiones sobre el suministro de bienes públicos proviene del reconocimiento social de las necesidades que los convierten en derechos; su provisión se concreta a través de políticas públicas e intervienen en ello consideraciones de equidad, eficiencia, eficacia y efectividad en tanto observan el cumplimiento de postulados que acompañan el análisis económico como transparencia, seriedad y coherencia<sup>136</sup>.

El “gobierno abierto” al generar bases de datos abiertas al público, publicar estadísticas, al establecer buscadores que permiten recuperar la jurisprudencia de un Organismo (v.gr. dictámenes de una entidad jurídica), al sistematizar y publicar los criterios jurídicos que perfilan su actuación o que estructuran su jurisprudencia; al transparentar una hermenéutica normativa, al realizar actividades de vinculación e intercambio profesional y científico con los sectores universitarios y académicos, locales como del exterior, al nutrir la gestión pública con estos aportes, al extraer de estos, información sobre demandas sociales y políticas no satisfechas, así como soluciones posibles a las mismas, al hacer visibles los procesos decisionales, al colocar su gestión en perspectiva comparatista con otras organizaciones o países, ofrece a cualquier persona o institución, tanto nacional como del exterior, información valiosa y fiable al tiempo que permite enriquecer sus respectivos acervos culturales, jurídicos o informativos.

Esta información se constituye en un valioso *input* que nutrirá los más variados *outputs* sobre la base de su autenticidad y confiabilidad, suscitando mecanismos de *feed back* pero sobre todo, de *feed-forward*.

---

135. Ídem.

136. Pérez Salazar (2009), cit. por RAPOSO, Isabel, LIENDO, Mónica, MARTÍNEZ, Adriana, AGUIRRE, Carola, “*Los bienes públicos en la sociedad. Una institucionalidad renovada en el caso del puerto público de Rosario*”, Proyecto IECO 200 “La actualización de los bienes públicos y la institucionalidad: un desafío orientado al crecimiento productivo en la región Rosario”, dirigido por Isabel M. RAPOSO, Vigesimosegundas Jornadas “*Investigaciones en la Facultad*” de Ciencias Económicas y Estadística. Noviembre de 2017. Disponible en: <[https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/11327/Raposo%20y%20otros\\_bienes%20publicos.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/11327/Raposo%20y%20otros_bienes%20publicos.pdf?sequence=3&isAllowed=y)>

## 8. EPÍLOGO ¿“GOBIERNO ABIERTO” PARA CIUDADANOS O PARA PERSONAS...?

En la antigüedad grecorromana, la ciudadanía y los derechos inherentes a ella, estaban restringidos a un grupo de personas que podían actuar en la esfera pública, que tenían el derecho a la palabra<sup>137</sup> y por ende, a la acción política.

En el estado actual de evolución de la conciencia jurídica, si bien existen derechos reservados a los ciudadanos de un país, lo cierto es que la expansión del reconocimiento de los derechos humanos fundamentales (cimentados en la propia naturaleza del hombre) conduce a sostener que los frutos o los beneficios del gobierno abierto entendido como “gobernanza”, como “buen gobierno”, — sobre todo si estos se aprehenden como bienes públicos— rebasan la noción de ciudadano como destinatario y se extienden a todas las personas en general. En efecto, lo público es un horizonte abierto y sin límites para desenvolver allí la condición humana en todas sus dimensiones<sup>138</sup>.

Ni la etnia, ni la religión ni intereses comunes ni la figura de clase pueden ser obstáculos para la libertad humana en tanto ejercicio de la ciudadanía<sup>139</sup>.

En ese sentido, recobra fuerza y sentido la idea de la politicidad natural del ser humano, perspectiva con la que, paradójicamente, discrepa Arendt, aunque dota a su concepto de ciudadano de una responsabilidad cívica enorme; en efecto, este es, para nuestra autora, “*participativo, propone ideas, argumenta sus posiciones, articula discursos, identifica posiciones afines y a través del diálogo, intenta convencer a sus contradictores de que su posición es la más adecuada para los objetivos colectivos de la comunidad*”<sup>140</sup>.

La propuesta de ciudadanía que nos lega Arendt libera a la política del monopolio del Estado, y emancipa a la ciudadanía de la mera administración de este. Ello permite replantear si el Estado y sus fronteras deben ser las únicas fuentes de ciudadanía. Si la política deja de ser concebida como una tarea exclusiva de las

---

137. Los esclavos y las mujeres, así como los extranjeros, se encontraban excluidos del ejercicio de la ciudadanía.

138. ZAPATA LONDOÑO, Andrés, “La ciudadanía desde la perspectiva política de Hannah Arendt”, p. 38.

139. Ídem nota anterior.

140. Ibidem, p. 39.

instituciones del Estado, para transformarse en el espacio de interacción entre los seres humanos, la ciudadanía no solo es un derecho otorgado al ser humano por el Estado en función de su pertenencia a él, sino que se transforma en un proceso construido consciente y responsablemente mediante la acción política en una comunidad humana plural. Así concebida, la propuesta de ciudadanía arendtiana se puede caracterizar como más inclusiva puesto que es independiente de la existencia del Estado. La ciudadanía es algo que el ser humano se brinda a sí mismo mediante su compromiso a largo plazo con la *politeya*, siendo ello una forma de enlazar la condición ciudadana con la dignidad humana<sup>141</sup>.

Es por ello que, a modo de epílogo, postulamos un “gobierno abierto” comprometido con la dignidad de la *persona* humana reconocida por los diversos tratados que tienen rango constitucional en nuestro país (v. art. 75, inc. 22 CN) y con un enfoque de derechos humanos, que exorbita la tradicional acepción técnica de ciudadanía adscrita a la idea de la soberanía nacional. Ello, en tanto esta última, en no pocos casos, define, reconoce, *tamiza* y reduce los derechos humanos naturales restringiéndolos a los nacionales de un país.

Pugnamos en definitiva por un “gobierno abierto” sustentado en un concepto de “ciudadanía ampliada”, que emancipa el efectivo goce de los derechos humanos de las fronteras y que tiene por beneficiario natural de sus frutos y beneficios a la persona humana.

---

141. JIMÉNEZ DÍAZ, José Francisco “La propuesta de ciudadanía democrática en Hannah Arendt”, Revista *Política y Sociedad* ISSN: 1130-8001 2013, 50, Núm. 3: 937-958 ps. 954 a 955, disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/41862/41385/66331>