

AVATARES SOBRE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS: EL CASO DEL GOBIERNO ABIERTO EN QUERÉTARO, MÉXICO

VICISSITUDES AROUND PUBLIC ISSUES: THE CASE OF OPEN GOVERNMENT IN QUERETARO, MEXICO

ANAYETZIN RIVERA
El Colegio de Sonora, México
Anayetzin.r@outlook.com

VÍCTOR S. PEÑA
El Colegio de Sonora, México
vpena@colson.edu.mx

RESUMEN

La definición de los problemas públicos es una parte crucial del proceso de política pública. No obstante, a pesar de que esta etapa es crucial para el éxito de las políticas, su estudio continúa siendo escasamente tratado por la literatura. Este artículo busca llenar ese vacío investigando por qué los formuladores de políticas priorizan ciertos problemas sobre otros. En específico, aplica el método de estudio de caso para analizar la implementación de la política de gobierno abierto adoptada por el gobierno de Querétaro. A partir del análisis documental y de entrevistas a informantes clave, este trabajo examina el diseño e implementación de esta política. Igualmente, muestra que los funcionarios optaron por implementar una política de gobierno abierto debido a un criterio de oportunidad.

Palabras clave: Problemas públicos, Políticas públicas, Gobierno abierto, México.

ABSTRACT

The definition of public problems is a critical part of the policy-making process. However, although this step is crucial for policies' success, its study remains relatively unexplored by the literature. This article aims to fill that gap by investigating why policymakers prioritize certain issues over others. Specifically, it uses the case study method to analyze the implementation of the open government policy adopted by the government of Querétaro. Drawing on documentary analysis and interviews with key informants, this work examines the design and implementation of this policy. Additionally, it shows that officials opted to implement such a policy mainly due to a criterion of opportunity.

Keywords: Policy problems, Public policies, Open government, Mexico.

INTRODUCCIÓN

¿A partir de qué criterios es que los gobiernos deciden abordar unos temas y otros no? ¿Por qué, entre los temas para los que se decide la acción, pueden observarse diferentes intensidades y profundidades en los cursos adoptados?

Los gobiernos, entendidos como una organización compuesta por organizaciones, no abordan —directamente al menos—, situaciones sociales. Traducen aquello que perciben de lo social a términos abordables de acuerdo con sus capacidades, estructuras y normatividad. Esto es, dicho de manera compacta, cómo se define un problema público siendo éste una categoría específica del quehacer disciplinar aun cuando no se le encuentre profusamente desarrollado en la literatura.

Es así como el presente texto abona en la discusión sobre la naturaleza del problema público. Lo hace como referente esencial que da respuesta a esta pregunta inicial y dado que no se le ha desarrollado de manera sistemática en la literatura. Lo hace desde la perspectiva de las políticas públicas cuyas bases fueron establecidas, entre otros, por Bardach (1996), Downs (1996), Elder y Cobb (1996), Lasswell (2003), Mény y Thoenig (1992), Parsons (2007) y, en términos hispanoparlantes, por los estudios introductorios de Aguilar Villanueva en sus compilaciones (1996) y más recientemente por Uvalle (2004 y 2007) y Méndez (2020); y seleccionando un caso para la aproximación empírica, en particular la política de gobierno abierto implementada en Querétaro, una de las 32 entidades federativas que conforman México, en cuya administración pública ha permeado la alternancia política vivida en el país.

El objetivo de este texto consiste en analizar una experiencia subnacional mexicana que dé cuenta sobre cómo se definió, en el órgano garante de la transparencia, el problema público que la política pública de gobierno abierto gestiona. La metodología seleccionada se encuentra en el enfoque cualitativo, concretamente el uso de la técnica del estudio de caso (Lijphart 2008, Yin 1994).

Se optó por dividir el artículo en seis secciones: la primera contiene la presentación general del texto; en la segunda sección se exponen los marcos teóricos y conceptuales en los que nos hemos basado para desarrollarlo; la tercera parte contiene una aproximación empírica del caso que se aborda, que va del contexto nacional al contexto estatal. El apunte metodológico se encuentra en la cuarta sección que, a su vez describe: las técnicas utilizadas, el contexto del trabajo de campo, y tiene relación con la quinta sección en donde se presenta el estudio de caso en términos nacionales, y de manera posterior en el órgano garante de la entidad queretana. Finalmente, en la última sección se presentan la discusión, los hallazgos y conclusiones.

MARCOS CONCEPTUALES: DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AL GOBIERNO ABIERTO

¿PROBLEMA SOCIAL, PROBLEMA POLÍTICO O PROBLEMA PÚBLICO?

Es erróneo confundir las categorías de problema social, problema político o problema público. De acuerdo con la propuesta de Harguindéguy (2018), la política pública trabaja con los conceptos de: problemas públicos y problemas políticos; sin embargo, existe una tercera tipología del problema (que no siempre se considera) generando confusiones. Aquí nos

referiremos a los problemas sociales, pese a que cada tipo de problema remite, a su vez, a elementos distintos.

Más allá de la discusión teórica, en el campo de las políticas públicas no se debe confundir el tipo de problemas con los que se trabaja, ni utilizar indiscriminadamente el problema público, problema social y problema político como si fueran lo mismo. Por ello, es fundamental recordar que dentro de estas líneas se trabaja con la definición del problema público. Puesto que, a partir de la conceptualización de los problemas públicos (respecto a cierto fenómeno) es que podemos comprender las líneas de acción; en consecuencia, esa definición puede ser una guía para la operacionalización y resolución de un problema.

Debe tenerse en cuenta que, en el desarrollo de la literatura de política pública en diferentes tiempos, y debido sobre todo a su naturaleza multi y transdisciplinar, puede encontrarse diferendos en el empleo de términos. Aquí lo que se presenta es una sistematización de los más relevantes.

Con relación a la tipología de problemas, mencionaremos primero a los autores que se refirieron a estos conceptos; por ejemplo, los problemas sociales fueron abordados por Moore (1996), quien afirmó que existen diferentes maneras para abordar la forma en que se definen los problemas sociales; también está la propuesta de Elder y Cobb (1996), quienes se cuestionaron respecto a cómo los problemas sociales han sido definidos como una categoría propia. Además, está Downs (1996), quien analizó cómo fueron observados los problemas sociales y la manera en la que llamaron la atención para ser abordados como asuntos de política pública.

Finalmente, respecto a los problemas (entendidos aquí como los problemas sociales) Aguilar Villanueva afirmó que “las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo” (1996: 35). En resumen, el problema social aquí es entendido como una dificultad trascendental y colectiva que tiene alcances para la ciudadanía.

Por otro lado, los problemas políticos son otro tipo de cuestiones con las que se encuentran los elaboradores y analistas de políticas públicas. Desde la perspectiva de Warren (1999), estos se caracterizan por tener su origen en dos dimensiones relacionadas, una de ellas la constituye su naturaleza colectiva, mientras que la otra es definida por basarse en el conflicto.

Finalmente, estos mismos elaboradores y analistas de políticas públicas se encuentran con problemas públicos; a ese respecto Harguindéguy afirma que “son asuntos sociales (hechos neutrales) que son convertidos en problemas que pueden entrar en la agenda política” (2018: 40).

Además, hay otros autores, como Bardach (1996), Hogwood y Gunn (1984) o Aguilar Villanueva (1996) quienes desarrollaron reflexiones en torno a los problemas públicos. Por ejemplo, está la propuesta de Bardach (1996: 219) quien sostuvo que “lo más arduo de la tarea analítica es la definición del problema”. Adicionalmente, este mismo autor sugiere que “la definición del problema debe ser tan imparcial como sea posible” (Bardach 1996: 221); por tanto, la fase más difícil es diseñar una o más soluciones plausibles para cualquier problema reconocido.

En el texto original, existe un pie de página (Bardach 1996: 232) en donde explica que la “solución” del problema público consiste en el remplazo de un problema viejo por uno más nuevo y menos repugnante.

Hogwood y Gunn (1984) se desdoblan algunas características sobre la definición de problema público y provisionalmente, algunas de sus particularidades “en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias” (Hogwood y Gunn 1984: 108). Por lo tanto, la definición es la parte más compleja del proceso y no es sencilla.

En pocas ocasiones, la definición del problema está elaborada de manera adecuada, ya que generalmente carece de un modelo claro, de causas específicas. En ese sentido Aguilar Villanueva sostiene que estos son “de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos” (1996: 55). También asevera que los “problemas públicos [agregados por nosotros] son “construcciones”, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan, el problema público manifiesta toda su complejidad y variabilidad” (Aguilar Villanueva 1996: 56-57). Entonces, secundando esta aseveración, el meollo de los problemas públicos es una abstracción determinada por un sujeto y, por tanto, llena de subjetividad. Una vez que esa “construcción” fue explicada, es indispensable que la gente se convenza de esta dificultad que antes no tenía, pero ahora le afecta.

Sin embargo, y de acuerdo con Aguilar Villanueva, no es la única característica de los “problemas, pues tienen en cambio, una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa, son construcciones lógicas, que articulan, ordenan los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición” (1996: 59). Es decir, definir un problema quiere decir otorgarle una estructura a una cuestión que no necesariamente es comprendida como dificultad. Por tanto, quien le otorga la categoría de problema es quien así lo visualiza desde la instancia que le implementará.

GOBIERNO ABIERTO

Por ser la temática de la política pública seleccionada, a continuación, se presentan algunos de los elementos conceptuales sobre el gobierno abierto.

Sobre el gobierno abierto se ha escrito en distintos momentos, las aristas son diversas y versan sobre la propia historia del concepto, en múltiples latitudes (Oszlak 2013, 2015, Ramírez- Alujas 2011, 2013, 2015, 2019), en varios idiomas e incluso con características distintas (Calderón y Lorenzo 2010, Kaufman 2013) en donde presentan análisis desde distintos enfoques y con objetivos particulares. Así, se tiene una amplia categoría de autores, organizaciones internacionales, el órgano garante nacional de la transparencia y promotor del GA, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI¹,

¹ El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el organismo constitucional autónomo encargado de definir, implementar y promover el gobierno abierto; también se encarga del cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales.

antes, Instituto Federal de Acceso a la información Pública IFAI²), divulgadores, tesis de grado (Del Águila 2019, Gómez 2015, López 2016, Salas 2018, por mencionar unos ejemplos) y artículos académicos donde puede percibirse que pasó a convertirse en un concepto articulador de muchos y muy variados esfuerzos y de muy pronta propagación (Peña 2016), no siempre con los mejores resultados:

Sorprende que a poco más de un lustro desde que el término “gobierno abierto” comenzara a popularizarse, un aluvión de tecnólogos, politólogos y sociólogos se haya lanzado simultáneamente a elucubrar sobre los contenidos y alcances que debería tener el concepto, así como sobre sus diferencias con otros modelos o enfoques. Como suele ocurrir en estos casos, cada autor, confiado en la validez de su propia interpretación de este fenómeno, no hizo más que contribuir a una verdadera *mélange* conceptual (Ozslak 2015: 23-24).

El gobierno abierto transmite la imagen de un gobierno dispuesto a recibir visitas, a incorporar, en su interior, a alguien que viene del exterior; ello implica confianza, habla de seguridad, reconoce la diversidad y la riqueza que ello significa.

Para Insulza (2012: 9), por ejemplo, un gobierno abierto se trata de una “política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración”. Para Peschard Mariscal (2012: 27) es “una iniciativa en marcha, que engloba muchas aspiraciones de sectores distintos de la sociedad, y que va definiéndose más bien por las diferentes experiencias que ocurren en las sociedades en las que esta iniciativa tiene seguidores”. Manuel Villoria Mendieta opta por una definición que llama “normativamente maximalista”: un gobierno abierto, dice, es “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y los funcionarios” (Villoria Mendieta 2012: 71). Estas tres definiciones, tan diferentes entre sí, se encuentran en un mismo libro publicado en 2012. Por entonces, el tema comenzaba; pero una década después, el panorama no ha cambiado tanto.

Para Cruz-Rubio (2015), el gobierno abierto se trata de “una filosofía político administrativa y nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica” (2015: 39) o “un modelo relacional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que da (busca dar) prioridad a la representatividad y los procesos y cuya orientación es la de conformar un gobierno (más) accesible, transparente y receptivo” (2015: 39). También se le conceptualiza como la expresión de principios que se manifiestan en la mejora de los niveles de transparencia y acceso a la información, una mayor facilidad para la participación ciudadana y la generación de espacios de colaboración entre diversos actores (Ramírez Alujas y Dassen 2012). El recorrido conceptual puede seguir. En todo caso, debe señalarse que, en la construcción conceptual del gobierno abierto, se indican al menos tres pilares o principios que se interconectan, a saber: la transparencia, la participación y la colaboración. Según Ramírez Alujas y Dassen (2012), ellos pueden variar en número, incluyendo a la innovación, la cocreación, el uso de las tecnologías de la información y comunicación, por referir algunos ejemplos.

² El Instituto Federal de Acceso a la información Pública era un órgano de la administración pública federal, que tenía autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de cumplir y hacer cumplir la Ley de Transparencia.

La diversidad en la implementación en materia de gobierno abierto obliga a que lo conceptual no pueda desvincularse de su aplicación.

México, desde 2011, ha formado parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral integrada inicialmente por ocho países³ bajo el objetivo de avanzar en las agendas de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y tecnologías de la información. En ese inicio, los gobiernos nacionales participan estableciendo un plan de acción (normalmente bienal) en el que se contenían acciones, compromisos y la manera de darles seguimiento. Así lo hizo México, constituyendo un colegiado denominado Secretariado Técnico Tripartita (STT), compuesto por tres núcleos (organizaciones de la sociedad civil,⁴ Presidencia de la República y el INAI) cada uno con voz y voto (este mecanismo se explica con mayor detalle más adelante). Bajo este esquema, por entonces único en el mundo, México construyó y dio seguimiento a dos planes de acción.

De septiembre de 2014 a octubre de 2015, México presidió los trabajos de la Alianza para el Gobierno Abierto. En ese tiempo,

[...] las y los comisionados del IFAI, empezaron a permear los principios constitucionales [...] que pretendían armonizar todo ese marco normativo, lo mismo en Baja California, en Chihuahua, en Sinaloa, en Chiapas, en Quintana Roo y que hubiera un piso parejo en la garantía del derecho de acceso a la información (Alcalá 2022).

Es decir, como consecuencia, en ese momento se querían establecer preceptos mínimos de operación, que posibilitaran horizontalidad en el modelo de gobernanza vigente, dado que, hasta ese momento, el modelo era vertical y además se observaba el agotamiento del propio modelo. Principalmente, por el mismo contexto nacional que reflejaba pérdida de la confianza, puesto que este mismo modelo no era capaz de resolver problemas, “a final de cuentas empieza a subir el tema [del gobierno abierto], justamente en contrapeso a las cuestiones de escándalo que se habían presentado en el país” (Hernández 2022).

Una vez que existieron condiciones para la incorporación del gobierno abierto a nivel federal, y que comenzó a hacerse referencia al concepto, en el INAI se planteó la necesidad de tener la misma base teórica que

[...] permita poner una referencia [...] cuando hablamos de gobierno abierto. Y, entonces, esa definición les permite tanto a sujetos obligados, como órganos garantes en los Estados, tener el mismo referente. Lo que queríamos era establecer un piso mínimo, una definición con la cual todas y todos quienes integraban el sistema se sintieran cómodos (Montiel 2022).

³ Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Noruega, Filipinas, Indonesia, y Sudáfrica.

⁴ Si bien por parte de la sociedad civil existe un representante, el denominado núcleo de organizaciones representadas fueron Artículo 19, Centro de Investigación para el Desarrollo, CitiVox (ahora SocialTIC), Cultura Ecológica, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación, el Instituto Mexicano para la Competitividad, Transparencia Mexicana, Contraloría Ciudadana y el Observatorio Nacional Ciudadano.

Es decir, en ese momento, dentro del INAI empezaron con el trabajo de “traducir las buenas prácticas” (Álvarez 2022). Por ello, la “tarea fue establecer primero cuáles eran las bases conceptuales del gobierno abierto [y diseñar] documento que se creó de manera participativa o de manera colaborativa que proporcionó el sustento para el modelo” (Montiel 2022). Sin embargo, es necesario mencionar que una dificultad que existe dentro del sistema de gobierno mexicano es que las políticas públicas se elaboran de manera centralizada; es decir, desde un edificio “en cualquier parte de la Ciudad de México” (Alcalá 2022); pese a que el país es un conglomerado de realidades heterogéneas, y tiene como consecuencia la dificultad de la definición e implementación de las políticas públicas. No obstante, un área de oportunidad consiste en que, para ese momento, ya “se les obliga a las instituciones del Estado mexicano, a todos los sujetos obligados de la ley a que establezcan canales de interlocución, canales de participación con la sociedad, a efecto de que haya apertura desde las instituciones” (Montiel 2022).

Esa área de oportunidad posibilitó que, de forma obligada, se generaran mecanismos legales y formales para el diálogo, la participación y la horizontalidad de la información entre la sociedad y sus autoridades⁵, lo que tuvo como consecuencia “generar planes de acción y que redunden en un beneficio en favor de las personas, ese fue el objetivo inicial; pero, no existía ningún andamiaje normativo [...] ni institucional” (Álvarez 2022). Y con ello se reforzó la función del INAI de “orientar, de acompañar, de promover y lo mismo los órganos garantes en los Estados” (Montiel 2022). Debido a las particularidades del gobierno abierto se diseñó la estrategia: “Gobierno abierto desde lo local, (que) justamente promovería que en las entidades federativas se establecieran los llamados [...] Secretariados Técnicos” (Montiel 2022), legados de la experiencia federal.

APUNTE METODOLÓGICO

Dentro de las ciencias sociales, existen múltiples metodologías que permiten resolver cuestionamientos que se hacen desde la academia. Para el desarrollo de esta investigación se trabaja con el enfoque cualitativo, concretamente, la metodología empleada es el análisis de casos explicativos dentro de las políticas públicas (Allison 1971).

Seleccionamos el estudio de caso porque es una metodología inductiva, descriptiva y particular. En ese sentido, Lijphart (2008) sostiene que se “centra en un solo caso” y, justamente, el caso se precisa aquí en función de la definición del problema público sobre gobierno abierto. Por su parte, la institución que definió e implementó la política a nivel federal es el INAI y al mismo tiempo fue la institución encargada de orientar a los órganos garantes y cada uno de ellos lo implementó en sus entidades correspondientes (de manera particular).

En ciencias sociales, el análisis de caso como parte de las múltiples estrategias metodológicas no es nuevo. De acuerdo con Scharmm (1971: 1), esta estrategia de investigación se construye con la organización de “los detalles de la vida en busca de patrones e ideas”. Mientras que Campbell y Stanley (1963: 7) afirman que en el

⁵ A partir de ello se creó una comunidad de práctica que estuvo conformada por organizaciones de la sociedad civil, académicos, el propio gobierno y sus servidores públicos. También se intentó trabajar con personas que formaran parte de la masa de sociedad civil no organizada.

estudio del caso único es probable que gran parte de la investigación [...] se ajuste a un diseño en el que sólo se ve y se estudia una sola vez después de algún agente o un presunto tratamiento que se supone que causa el cambio.

En resumen, creemos que las potencialidades que tiene la estrategia contribuyen a identificar algunos elementos que pueden compartir las entidades federativas que forman parte del grupo que ha implementado acciones de gobierno abierto, entre las que se encuentra Quintana Roo, Ciudad de México y Querétaro; y finalmente, identificar también en qué manera fue definido e implementado el gobierno abierto en el órgano garante de Querétaro.

Querétaro es una entidad federativa o estado ubicado en la región centro-norte del país, de acuerdo con el (INEGI 2020a) el sexto más densamente poblado en México con 2.238.467 habitantes⁶, y representa el 2% de la población. Esta entidad federativa tiene una superficie de 11.690 km² y, con relación al territorio nacional, representa el 0,6% del territorio (INEGI 2020b). En términos económicos, el estado de Querétaro cuenta con el 65% de población económicamente activa (de 12 años y más). De acuerdo con INEGI (2020), tiene el 11,3% de población que migra por razones laborales, puesto que la oferta laboral está, de manera principal, en el sector industrial y aeroespacial.

Con base en el informe de pobreza y evaluación del CONEVAL⁷, la entidad queretana “tiene un panorama heterogéneo porque depende del contexto económico y demográfico” (2020: 12). Pero, en contraparte, de acuerdo con este informe, el 71,9 % de la población tiene algún tipo de pobreza, carencia y/o vulnerabilidad.

Después de un periodo (1930-1997) en el que dominó el Partido Revolucionario Institucional (PRI), han coexistido gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN) y el mismo PRI. Es la primera entidad federativa donde se legisló en materia de transparencia en el país. Actualmente gobierna el PAN.

Para la selección del caso se consideró el diagnóstico realizado por Moro (2021) sobre ejercicios de gobierno abierto en México y donde sugirió una clasificación basada en cuatro tipos, según el mecanismo o situación en la que encuentran: primero, gobiernos locales que cuentan ya con un Plan de Acción Local; segundo, casos que para su implementación se desarrolló un modelo tripartita; el tercer tipo, casos que cuentan con una figura llamada multiactor⁸; y la cuarta

⁶ De acuerdo con el propio INEGI (2020a), el 51,2% de la población de la entidad son mujeres. Es decir, por cada 95 hombres existen 100 mujeres. La edad mediana está en 29 años o menos; Entre las personas con 15 o más años, solo el 4,1% no tiene ningún tipo de escolaridad.

⁷ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social mide la pobreza en México y evalúa programas y políticas sociales del Gobierno. Del material que produce este organismo público descentralizado, se retoma el informe de pobreza y evaluación 2020 para Querétaro. En él se mide (solo por mencionar algunos de los principales rubros): pobreza en la entidad, análisis del bienestar económico, rezago social, etcétera. De manera adicional, el organismo cuenta con dos enfoques para medir la pobreza: el acceso a los derechos sociales y el bienestar económico.

⁸ El modelo se llama tripartito porque tiene una organización que emula la del STT, aquí, la figura se llama Secretariado Técnico Local (está compuesto por tres partes: un representante del gobierno estatal, un representante del órgano garante y por un representante de la sociedad civil). Difieren de las entidades federativas, que tienen un modelo multiactor, en el que existe un cuerpo colegiado con más de tres partes (representantes de la academia y de los empresarios, solo por mencionar algunos).

categoría, entidades que ya han implementado acciones de gobierno abierto. En este último, se encuentra Querétaro. Para desarrollar este análisis, el estudio se delimitó a las fases de definición del problema público e implementación de la política, a través del órgano garante de la transparencia en lo local denominado Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Querétaro (INFOQRO).

Aquí se optó por el estudio de caso como estrategia de investigación cualitativa, dado que permite “comprender eventos contemporáneos y cuyas conductas no pueden ser manipuladas por los investigadores” (Yin 1994: 6). Este método apunta a la flexibilidad en la realidad (puesto que esta es cambiante, principalmente en investigación social). Por ello, es importante trazar una hoja de ruta que se convierte en una especie de mapa o instrucciones que contribuyen con el proceso de investigación; no obstante, esta tiene una característica específica: se puede ajustar de acuerdo con las particularidades del fenómeno analizado.

Con base en esta propuesta metodológica sobre los estudios de caso, se desarrolló un guion de entrevista semiestructurada y establece que “la entrevista es un instrumento que permite recoger la información requerida para responder a las preguntas iniciales y contiene los temas y subtemas que deben considerarse” (Atencio, Gouveia y Lozada 2011: 14). Es decir, no se trata de responder una serie de preguntas como si se resolviera una encuesta; por el contrario, se trata de generar confianza para la obtener respuestas con veracidad.

De manera posterior, se tornaron en entrevistas semiestructuradas⁹ que, basados en Taylor y Bogdan (1990), son una serie de “encuentros reiterados cara a cara entre el investigador y los informantes” que proporcionan información con sus palabras respecto a las experiencias vividas dentro de esta institución.

Por otra parte, los participantes fueron seleccionados a partir del siguiente criterio: comisionados (o ahora excomisionados) de órganos garantes de la transparencia que hayan participado dentro de la definición del problema público en el organismo de Querétaro. Sabemos que existe el pleno compuesto por tres comisionados y uno de ellos es comisionado presidente. De manera inicial se decidió aplicar entrevistas a los tres comisionados que forman parte de este órgano garante; sin embargo, pasada la primera entrevista¹⁰ se identificó que todo lo relacionado con el gobierno abierto dentro de este ente pasaba por la comisionada María Elena Guadarrama¹¹. Por esa razón, únicamente se entrevistó a los dos comisionados que no tienen la presidencia. Enseguida, se acordaron reuniones con los comisionados Guadarrama y Hernández con quienes se desarrollaron entrevistas semiestructuradas; ambas fueron realizadas entre los meses de febrero al mes de abril de 2022.

Simultáneamente se desarrollaron más entrevistas con los funcionarios del INAI que estuvieron participando en el periodo de análisis, entre ellos están: el secretario de acceso a la

⁹ De manera inicial, a cada uno de ellos se les notificó del consentimiento informado, que explica los fines con los que se recupera la información y la posibilidad de hacer público su nombre (en caso de una respuesta negativa, se menciona que solo serán referidos como informante calificado, pero no tuvimos esas resoluciones). Además, se les solicitó grabar las entrevistas, lo que también aceptaron.

¹⁰ El primer entrevistado fue el comisionado del órgano garante: Erick Horacio Hernández López (Licenciado en Derecho y Maestro en Administración Pública estatal y municipal).

¹¹ Licenciada en Derecho y Maestra en Derechos Humanos.

información del Instituto¹², la exdirectora de Gobierno Abierto del INAI, María José Montiel Cuatlayol¹³ y el Director General de Gobierno Abierto y Transparencia¹⁴. Estas entrevistas fueron hechas entre marzo y abril de 2022.

EL PROBLEMA PÚBLICO QUE EL GOBIERNO ABIERTO GESTIONÓ. EL CASO DE QUERÉTARO, MÉXICO

GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO. ARREGLOS INSTITUCIONALES

El traslado de los postulados teóricos del gobierno abierto a la realidad, cambia de país en país. En el caso mexicano, la nota característica se encuentra en la constitución del STT, compuesto por un representante del gobierno nacional, un representante del órgano garante nacional de la transparencia y un representante de la sociedad civil organizada. A este cuerpo colegiado se llega como un arreglo institucional que favoreció la gobernanza de los esfuerzos de implementación del gobierno abierto, permitiendo contar con una instancia permanente y articuladora del tema.

En México, los temas relacionados con la transparencia pertenecen al ámbito de acción de un tipo de organización pública denominado organismo constitucional autónomo, que entre sus notas más características se encuentran: 1) la de ser una instancia técnica que actúa como autoridad por lo que, en principio, sus resoluciones son judicialmente inatacables por parte de los sujetos obligados por la normatividad de transparencia; 2) la de no estar subordinados al Ejecutivo, el Legislativo ni al Judicial; 3) se le reconoce autonomía financiera, presupuestal y de regulación; es decir, se dota de sus propias normas de operación; 4) su existencia está garantizada en la Constitución del país; 5) su existencia se considera esencial, en tanto que la vida democrática del país no podría concebirse en su ausencia (Peña 2021).

Cuando el órgano garante nacional promovió el gobierno abierto al nivel subnacional (tégase en cuenta que México es un país federal), se propuso replicar el esquema del STT, integrando a una representación del gobierno subnacional (llamado estatal, con las mismas características ya mencionadas en el párrafo precedente, que en el texto se identifica como INFOQRO), una representación del órgano garante estatal y una representación local de la sociedad civil organizada.

DEL CONTEXTO LOCAL

Al momento de la definición e implementación (hay que recordar que, en la realidad las fases no se encuentran disociadas) del gobierno abierto, y de manera concreta uno de los comisionados en Querétaro terminó su periodo. Posteriormente, se incorporó una nueva comisionada, quien a partir de su llegada fue la responsable de la implementación del gobierno abierto en la entidad; al mes de incorporarse a las actividades (2016) le solicitaron a este nuevo elemento, de manera expresa “implementar el ejercicio de gobierno abierto [para el que] tenemos lineamientos que ya había dado el propio Sistema Nacional de Transparencia” (Guadarrama 2022). Es decir, ya había algunas líneas de acción generales definidas.

¹² Licenciado en Derecho y Maestro en Amparo: Adrián Alcalá Mendoza, actualmente Comisionado del INAI.

¹³ Maestra en Administración y Políticas Públicas. Directora desde 2015 hasta 2020.

¹⁴ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, y Maestro en Análisis Político y Medios de Información. Director General de Gobierno Abierto (de 2015 hasta 2020).

Con la premura de tener resultados para la implementación del gobierno abierto en la entidad, el equipo de comisionados afirmó: “empezamos a hacerlo en Querétaro, tratar de tener la adopción o adoptar el lineamiento que proponía el INAI, nos empezamos a encontrar con algunas cuestiones [...] respecto a la realidad del estado” (Hernández 2022). Sin embargo, la implementación y definición del propio gobierno abierto fueron cuestionadas desde los funcionarios de la administración pública estatal hacia los comisionados en turno, dado que, quienes se encontraban frente al poder en la entidad podrían ser juzgados o cuestionados por “tomar y hacer o no hacer ni tomar” decisiones dentro del poder¹⁵. Es decir, la incorporación del gobierno abierto es un mecanismo que puede generar condiciones que implican la pérdida “del monopolio de la solución” (Montiel 2022) y del poder, que ya detentaba el gobierno en turno.

La comisionada que recién se incorporaba al cargo tenía la necesidad de entregar resultados, fundamentalmente, los relativos al gobierno abierto. Por ello, dentro del órgano garante, se apegaron a los lineamientos (lanzados por el Sistema Nacional de Transparencia, SNT). Uno de los requerimientos del SNT consistía en la solicitud de “firmar una declaratoria de intención con alguna autoridad” (Guadarrama 2022).

Cuando en el órgano garante de la entidad se apegaron a los lineamientos de gobierno abierto del Sistema Nacional de Transparencia, el propio sistema solicitaba “la firma de una declaratoria de intención con alguna autoridad [...] yo tenía un mes en el cargo, cuando lo que más logré fue contactarme muy rápido con el municipio de Corregidora porque el Ejecutivo estaba muy, muy cerrado” (Guadarrama 2022). La ausencia de apertura institucional no es casualidad, pues es necesario mencionar que, en el contexto mexicano, la apertura parcial de las instituciones comienza con alternancia partidista, y esta es relativamente nueva, pues data de la década de 1990 hasta la fecha.

Por ello, dentro de INFOQRO lanzaron una invitación de participación para todos los sujetos obligados, pero solo tuvo participación de un municipio: “se lanzó convocatoria, pero Corregidora fue el único que acudió al llamado” (Guadarrama 2022). Para este momento, el de este municipio fue el único alcalde que tuvo disposición para implementar el ejercicio del gobierno abierto, pese a que ellos no se conocían.

LIMITANTES Y OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Con esa serie de actividades y actitudes, la comisionada observó que ella “no tenía el capital pues ni político, ni las relaciones con el Ejecutivo, como para poder gestionar ese convencimiento” (Guadarrama 2022). El capital político es un componente fundamental dentro de la administración pública, puesto que este elemento intrínseco a cada ser humano determina las relaciones humanas, políticas y a las propias instituciones.

Sin embargo, eso no limitó sus actividades y por ello continuó trabajando para cumplir con el requerimiento del INAI. Un logro obtenido justo a un mes del ingreso de la comisionada

¹⁵ Es necesario mencionar que el partido que en ese momento se encontraba en el poder (y que continua hasta este momento), lo recuperó. Por tanto, se infiere que existen múltiples cuestionamientos, dudas y elementos respecto al gobierno abierto, por la posibilidad de incorporar a la sociedad, fundamentalmente ser cuestionados y señalados.

Guadarrama fue que el municipio de “Corregidora”¹⁶ junto con Coparmex me acompañaran a firmar dicha declaratoria” (Guadarrama 2022).

De manera paralela dentro del INFOQRO, los comisionados observaron que, con la invitación hecha a los sujetos obligados, tuvieron una respuesta del municipio conurbado al de Querétaro: el de Corregidora¹⁷, y la oportunidad fue específicamente en la localidad de Charco Blanco¹⁸.

El alcalde en turno tuvo disposición incluso para facilitar el proceso y afirmó a la comisionada: “vamos a poner a prueba esto que me estás diciendo” (Guadarrama 2022). Así, el alcalde le propuso irse a un lugar muy focalizado, a cambio, para facilitar el ejercicio con estas características; le ofreció además un remanente de obra pública, un poco más de quinientos mil pesos, y que la gente decida, de tal forma que “empezamos con procesos comunitarios. Entonces, en Corregidora trabajamos en una comunidad donde se le empezó a dar vida a una especie de presupuesto abierto” (Guadarrama 2022). Aquí se afirma que, a través de en la implementación del gobierno abierto, se evidencia uno de los pilares de este: Participación ciudadana. Sin embargo, este pilar, puede estar condicionado por el presupuesto.

Si el ejercicio era exitoso, ella tendría oportunidad de continuar con las actividades; si no lo era, las puertas estarían cerradas en el municipio. Los retos comenzaron en ese momento, porque “cómo íbamos a hacer esta fórmula de participación ciudadana, innovación, el componente tecnológico y cocreación” (Guadarrama 2022). Sin embargo, el ejercicio del gobierno abierto, de acuerdo con la comisionada que se encargó de la implementación, fue positivo por tres razones: primero los ciudadanos tomaron decisiones en la forma en la que se utilizó un recurso público (aquí se evidencia el componente de participación ciudadana) para pavimentar una calle de la comunidad; segundo, porque el INFOQRO invitó a participar al Instituto Electoral del Estado de Querétaro (en adelante, IEEQ (IEEQ)¹⁹. Aquí se muestra el componente de innovación en los mecanismos e instituciones que participaron en el proceso de toma de decisiones); y, finalmente porque la comisionada, de manera posterior realizó un evento con la presencia del

¹⁶ Corregidora es un municipio que, de acuerdo con INEGI (2020a), alberga el 9% de la población total de la entidad, tiene una superficie de 234,9 km². En esta unidad administrativa, por cada 94 hombres hay 100 mujeres. La edad mediana es de 32 años o menos. La cabecera municipal (homónima al municipio) es un espacio urbano, al igual que las delegaciones de Venceremos, San José de los Olvera, La Negreta y Los Ángeles. El resto de las delegaciones son rurales.

En términos políticos, es un municipio que duró 70 años (1930-2000) gobernado por el mismo partido (PRI). Hubo alternancia política por nueve años (2000-2009) con el partido de oposición (PAN); después, hubo un periodo de tres años donde regresó el primer partido (2009-2012) y, al concluir con ese periodo, hasta la fecha el partido que gobierna es el PAN, al igual que en el estado de Querétaro.

¹⁷ La entidad de Querétaro administrativamente está dividida en dieciocho municipios. A su vez, cada uno de ellos se subdivide en delegaciones, subdelegaciones y localidades. Corregidora es uno de esos municipios y este en conjunto con la capital de la entidad (municipio de Querétaro) y El Marqués, forman el área metropolitana. Sin embargo, los tres municipios aún tienen áreas rurales (algunas de las localidades). En ese sentido, y de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2020 este municipio tenía 72 localidades.

¹⁸ Es una de las nueve delegaciones, y para el Censo de Población y Vivienda de 2020 cuenta con 1.997 habitantes. La delegación es un espacio rural que cuenta con servicios mínimos: electricidad, agua de pozo, algunos servicios de educación, salud básica e infraestructura mínima (INEGI 2020b).

¹⁹ El Instituto Electoral del Estado de Querétaro es el organismo electoral de la entidad federativa. Forma parte de Instituto Nacional Electoral, que es un organismo público autónomo encargado de realizar y vigilar las elecciones de cargos públicos, emitir las credenciales para votar, fiscaliza actores políticos y promueve la cultura cívica.

académico y consultor chileno en materias de gobierno abierto, Álvaro Ramírez Alujas. A él le mostró el trabajo que estuvo efectuando en esta comunidad. Según la comisionada, el experto mencionó que el trabajo que la comisionada efectuaba sí era gobierno abierto, aunque no existiera el componente tecnológico.

DIFICULTADES INTERINSTITUCIONALES

A pesar del éxito del ejercicio de gobierno abierto en la delegación de Charco Blanco Corregidora, en el INAI les hicieron un llamado de atención, debido a la ausencia de la incorporación tecnológica, por parte del comisionado encargado de esa comisión a nivel nacional “yo cada sesión de gobierno abierto ahí iba [...] le mandaba unas carpetas a Joel²⁰ inmensas de todo lo que hacemos [...] ya sé que no me tomó en cuenta”, (Guadarrama 2022), y ante esas actitudes el resultado fue sencillo: marcar como ausencia de trabajo en la entidad por parte del INAI; sin considerar que en aquél momento dentro de la localidad en la que se implementó es un espacio rural, con un acceso deficiente de Internet²¹ y con una serie de elementos que caracterizan a la ruralidad del siglo XXI en México.

Con este señalamiento desde el nivel federal hacia el órgano garante, continuaron trabajando con otros temas que aborda la propia Comisión y con el del gobierno abierto, que derivó en el desarrollo de “un reglamento, en esas circunstancias, como para dejarlo abierto de manera permanente, eso nos valió [...] y nos vamos a ir poniendo de acuerdo conforme se vayan presentando los asuntos” (Hernández 2022). Es decir, dentro del órgano garante emitieron sus propios lineamientos con base en la propia autonomía institucional, respetando e “inspirados en los lineamientos del SNT” (Guadarrama 2022). El objetivo de este reglamento consistió en demarcar el trabajo, generar acuerdos y acotar la participación ciudadana.

De manera posterior, y para darle firmeza a los trabajos, se agendó:

una reunión entre un comisionado del INAI, que en ese momento era Joel Salas, y el gobernador a quien le interesa la idea, le da en ese momento instrucciones (porque además estábamos presentes los comisionados estatales) muy precisas a su secretario de gobierno, a su secretario de desarrollo social, para que se pudiera implementar el gobierno abierto; pero, lo que al final pasó es que en la secretaría de la contraloría, quién, digamos que de manera “natural o por instrucción”, (ya no tengo tan claro quién) [...] pues, ahí se empieza a quedar la decisión y se entrampó tremendamente (Guadarrama 2022).

Es decir, en ese momento, ya existían condiciones institucionales para que la implementación del gobierno abierto en la entidad pudiera fluir; sin embargo, como la propia comisionada lo

²⁰ Se refiere a Joel Salas Suárez. Comisionado en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos del 14 de mayo de 2014 hasta el 31 de marzo de 2020. Encargado de la Comisión del Gobierno Abierto

²¹ Para 2016, de acuerdo a la información del Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares del INEGI, en la entidad de cada 100 hogares, solo 43 contaban con disponibilidad de Internet. Con base en esa misma fuente de información, en ese mismo año, la disponibilidad del servicio la entidad se encontraba en el lugar 11 (de 32) con mayor disponibilidad en el país. El mayor acceso a las tecnologías digitales se concentra en las personas entre los 12 y 17 años. Entre la población con más de 55 años, solo 16 de cada 100 personas hacían uso de Internet.

afirmó: “se entrampó”. Esta comisionada siguió con otras actividades de difusión del gobierno abierto; sin embargo, se encontraron dificultades con funcionarios públicos y autoridades que le restaron importancia a su trabajo por el hecho de ser mujer y joven “hubo una muy mala fusión de lo renuente que se empezaron a portar algunos servidores públicos; pero, además que era una comisionada mujer (en ese entonces era más joven). Entrás [...] y se contamina por este tema de perspectiva de género” (Guadarrama 2022).

En este momento de la historia, se produjeron cambios dentro del INAI. La persona que lideraba estos temas dejó el ente, a lo que se sumó el cambio de gobierno al nivel federal. Dado que el nuevo gobierno no tenía una agenda clara en materia de gobierno abierto, se retiró el respaldo institucional a nivel federal de la estrategia. Al mismo tiempo, no hubo interés por parte de los sujetos obligados. Tampoco existió acompañamiento dentro del propio órgano garante: “también, aquí al interior, tampoco te creas que apoyan mucho el ejercicio del gobierno abierto” (Guadarrama 2022). Por la ausencia de respaldo, es que esta comisionada decidió hacer un foro de gobierno abierto al que invitó a Álvaro Ramírez-Alujas para que, de esta manera, tuviera un respaldo, si no era el institucional, por lo menos el académico, que diera validez (o no) a sus acciones. Por ello, la comisionada convocó “a mi propio Foro Internacional de Gobierno Abierto [...] pues tú como institución necesitas como esa solidez, ese respaldo y tienes que diseñar otras estrategias” (Guadarrama 2022).

Ese foro fue la excusa para preguntarle a Ramírez-Alujas sobre las acciones que el órgano garante de Querétaro estuvo desarrollando hasta ese momento, puesto que dichas acciones no eran consideradas como válidas a nivel nacional. Ante el cuestionamiento de la comisionada Guadarrama, la respuesta de Ramírez-Alujas fue “vas y te ensucias las botas” y ella le comentó “sé que el ejercicio no está acabado porque me sigo peleando, es que las autoridades no terminan de entender como transparentar la información para que sea útil para la ciudadanía, necesitamos darles más herramientas y elementos” (Guadarrama 2022).

La comisionada finalmente obtuvo la respuesta en el foro, que “validó” su actuar. Esto fue el impulso para que en el órgano garante de la entidad siguieran trabajando, a pesar de los obstáculos (con el nivel federal y dentro del propio ente) que limitaron el quehacer respecto al ejercicio del gobierno abierto; no obstante, se decidió integrar una figura llamada Comité de Gobierno Abierto (En adelante, CGA), basado en los propios lineamientos que de manera previa se acordaron en las sesiones del órgano garante. Esos lineamientos se podrían replicar el número de veces que fuese necesario, siempre y cuando la “autoridad quisiera trabajar el tema, es decir, podemos tener 3 ó 5 comités de gobierno abierto funcionando al mismo tiempo” (Guadarrama 2022).

La decisión de trabajar con esos CGA fue la manera en la que se suplió la ausencia de sociedad civil organizada e interesada ya que “teníamos que trabajar entonces con los ciudadanos de a pie” (Guadarrama 2022). Y es aquí donde se trabajó con otro de los pilares del gobierno abierto: participación ciudadana.

Con la experiencia de Corregidora, otro municipio decidió acercarse: Pedro Escobedo²² y ahí “querían rehabilitar un parque de uno de los barrios [...] la autoridad dialogó con los habitantes, les dice: no tengo dinero. Pero, sí tengo cosas en la bodega que puedo usar para para rehabilitar” (Guadarrama 2022). Los habitantes expresaron una de sus necesidades. La gente, además, afirmó que colaboraría; en definitiva “fue una jornada que por no contar con recursos económicos fue muy emotiva” (Guadarrama 2022), puesto que, la gente dedicó sus fines de semana a cortar la hierba, a pintar y además se incorporó a los adolescentes de la cabecera municipal.

En este segundo comité formado es donde se decidió “el involucramiento también del Instituto Electoral del Estado de Querétaro [...] se terminó adoptando, por ejemplo, a través de una cuestión de participación ciudadana, pero de manera directa” para definir los problemas públicos en colonias y comunidades que tienen dificultades (Guadarrama 2022). Esta acción otorgó solidez al proceso, puesto que ya no solo están los sujetos obligados participando y decidiendo sobre problemas, y acciones; también se encuentra la ciudadanía dialogando con sus autoridades, se encuentran representantes del órgano garante y el IEEQ. Todos ellos, en su conjunto, validan y transparentan las acciones. De esta manera, fue que se trabajó el ejercicio del gobierno abierto en Querétaro, a través de la multiplicación los CGA incluyendo algunas colonias o barrios de la capital queretana: Colonia, El Marques y Lomas del Marques²³. Entonces, con esta acción que incorporó al IEEQ se cumple con la existencia de otro pilar: la colaboración (entre dos instituciones).

Uno de los primeros obstáculos, de acuerdo con Guadarrama (2022), consistió en “constituir un Secretariado Técnico Local (STL). Este tenía que estar configurado por el Poder Ejecutivo, un representante de su sociedad civil, la comisión de transparencia y como mediador alguien ajeno a cualquiera de estas tres partes”, esto último por instrucción del SNT. Además de este obstáculo, se desprendió un segundo, que se basó en la solicitud del propio SNT y consistió en el cumplimiento de los trámites: “ya sácate alguna autoridad y alguna organización para firmar la declaratoria y que empieza a poner el tema de gobierno abierto” (Hernández 2022)²⁴.

Un tercer obstáculo se debió a la relación que se desarrolló entre el comisionado responsable del gobierno abierto a nivel federal en turno y los comisionados estatales. Existieron múltiples causas para que esto se desarrollara de esta manera. La primera fue la reticencia del trabajo implementado dentro de la entidad; y la segunda fue “porque no se incorporó el componente tecnológico [...] porque no existían suficientes STL” (Guadarrama 2022).

²² El municipio está en el centro de la entidad queretana, De acuerdo con INEGI (2020), este cuenta con 323,2 km² (representa el 2.8% del territorio estatal) en los que vive el 3,3% de la población total que habita la entidad (77 404 habitantes). Cada 96 hombres existen 100 mujeres. En la cabecera municipal, cuyo nombre es homónimo al del municipio, se alojan 13.390 habitantes, que representan 17.29% de la población. Es un municipio eminentemente rural. De las 19.072 viviendas particulares habitadas y registradas por esta misma fuente, solo el 32,4% cuentan con servicio de Internet. Además, es necesario mencionar que este censo es de 2020. la implementación del gobierno abierto en la entidad fue de 2016, y es probable que la disponibilidad de Internet en aquel momento haya sido menor.

²³ Son dos colonias de clase baja, en las que el ingreso promedio mensual no supera los M\$10.000 por hogar. Se encuentran al sur de la ciudad y son contiguas. De acuerdo con CONEVAL (2020), el 60% de las casas que se encuentran en ambas colonias forman comparte la ausencia de calidad en la construcción y un rezago por espacios públicos dignos.

²⁴ Para este momento, y de acuerdo con el comisionado, no existía comprensión sobre el tema. Se desarrollaban capacitaciones, que se enfocaban que ciertas generalidades relativas a la operatividad del concepto.

Un cuarto obstáculo fue la propia administración local y sus funcionarios públicos, puesto que, “la forma de trabajar de algunos funcionarios que, ya con su experiencia[...] empezaron a ver que este asunto era medio cuestionable” (Hernández 2022); en ese sentido, Guadarrama (2022) confirmó: “fue increíblemente complicado este poder vincular al Poder Ejecutivo[...] pues aquí está la unidad de transparencia, (y tienes que dirigirte con ellos) aquí es la comunicación, y no pudimos lograr ese convencimiento tan afable”. Es decir, la entidad federativa estuvo determinada por los propios grupos de poder local y de manera fundamental. El problema se debió a la esencia del tema *per se* y “la resistencia al tema [...] porque cuando se les habla de involucrar a la sociedad civil pues fue como si le sacáramos el fantasma” (Guadarrama 2022).

El quinto elemento que determinó las actividades del INFOQRO respecto al ejercicio de gobierno abierto fue la propia sociedad civil organizada en la entidad, puesto que las actividades y agendas no son compatibles en objetivos ni en actividades específicas. Por ejemplo, cuando empezaron a darle difusión al tema del gobierno abierto sucedió que “hicimos una convocatoria, a través de Fundación Merced (organización de segundo piso), a poco más de 300 organizaciones, de las cuales participaron alrededor de 15, y medio se quedaron 5 y de esas no se hizo ninguna” (Guadarrama 2022). En ese sentido, Hernández afirmó: “justamente le mandamos la invitación a organizaciones civiles en Querétaro, se invitó a un desayuno. O sea, se buscó un lugar adecuado para que fueran plantearles el proyecto, escuchar sus problemas, sus inquietudes y llegaron menos de cinco organizaciones” (Hernández 2022).

Por encima de las limitantes, el órgano garante de la entidad desarrolló acciones que dan cuenta de la definición e implementación del gobierno abierto. De acuerdo con Moro (2021) hay tres entidades que se encuentran en esta categoría: Quintana Roo, Ciudad de México y Querétaro, como se mencionó al inicio de este trabajo.

En el INFOQRO se desarrollaron múltiples acciones que darían cuenta de la implementación del gobierno abierto. Hubo, por ejemplo, acercamientos con la sociedad civil organizada, acercamientos con el Ejecutivo estatal, el desarrollo de cursos para la sensibilización de funcionarios sobre la importancia del gobierno abierto. Sin embargo, no puede afirmarse que lo comprometido con el INAI (el desarrollo de un plan de gobierno abierto, como mecanismo más significativo en la implementación de la política) haya sido cumplido.

DISCUSIONES, HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

En el inicio del presente trabajo se plantearon como preguntas las siguientes: ¿A partir de qué criterios es que los gobiernos deciden abordar unos temas y otros no? ¿Por qué, entre los temas para los que se decide la acción, pueden observarse diferentes intensidades y profundidades en los cursos adoptados? En el recorrido realizado, se encuentran pistas que abonan a ello, en específico al encontrar que la implementación del gobierno abierto –en un caso concreto observado en una entidad subnacional mexicana– obedeció a criterios de oportunidad, y que la intensidad o profundidad con que los temas se abordan depende de las limitaciones operativas de la organización y no de la definición del problema público construido.

El criterio de oportunidad se observa cuando la decisión de implementar un gobierno abierto obedece a la facilidad con que se pudo contactar un gobierno local (el municipio de Corregidora).

Ello, pues la persona responsable quien tenía apenas un mes en el cargo. Hay un reconocimiento de parte de quien operó la implementación de sus limitaciones, al carecer de capital político o relaciones con el Ejecutivo como para poder gestionar de una manera más amplia el tema. Entonces, la decisión del lugar en el cual se inició la implementación no obedeció a criterios como el impacto deseado con la política o el número de personas que podrían beneficiarse, por señalar dos ejemplos, sino a la disponibilidad. Nótese que el órgano garante de la transparencia no aparece coadyuvante de los esfuerzos individuales de la persona responsable de la implementación, por lo que el criterio de oportunidad se fortalece. En el mismo sentido, puede interpretarse la manera en que se seleccionó la comunidad específica dentro del municipio (Charco Blanco) y la naturaleza de los ejercicios a realizarse (procesos comunitarios alrededor de obra pública por tener un remanente presupuestal). No se identifica algún análisis previo o cualquier otro tipo de proceso de racionalidad diferente a la oportunidad.

Un elemento que también se observa, respecto a ciertos servidores públicos de esta entidad, consiste en las evasivas respecto al gobierno abierto. Hipotéticamente, consideramos que estas existen por incomprensión y desconocimiento del tema, o las dificultades y retos que implica su implementación.

Propiamente y respecto a la entidad, se descubrió que existe una masa de organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, ellas no estaban interesadas en temas de participación ciudadana, puesto que tienen agendas de tipo asistencial (ayuda a grupos vulnerables: migrantes, alimentación, trabajo con niños, trabajo con discapacidades, salud y educación dignas, solo por mencionar algunas).

Un elemento para la discusión se refiere a las instituciones y quienes participan en dentro de ellas. De manera esencial, a la incorporación de sujetos jóvenes a la administración pública, que, a su vez, se encuentran con otras limitantes por el hecho de entrar a un espacio masculinizado (como es la administración pública) y, además, ser mujeres. De manera general, la juventud es una etapa que “está determinada por factores sociales y culturales de cada sociedad” (Allerberck y Rosenmayr 1979: 24). Rivera (2013) refiere que es un proceso único en cada ser humano y es atravesado por una serie de variables particulares; no obstante, se evidencia la ausencia de experiencia, criterio, prudencia y una serie de elementos que se adquieren con el inherente paso del tiempo. Entonces, bajo las condiciones de juventud, hipotéticamente se cree, por parte de las personas con mayor experiencia que, los sujetos jóvenes no tienen la capacidad, la prudencia para tomar decisiones de manera adecuada dentro de la administración pública.

Por otro lado, un elemento más para la discusión consiste en que el ejercicio del gobierno abierto, por lo menos en esta entidad, llegó a la ciudadanía de a pie que, probablemente, no pertenece a la sociedad civil organizada. De manera adicional, se sostiene que, si bien en los primeros ejercicios de gobierno abierto en localidades, como Charco Blanco, Corregidora, y en el municipio de Pedro Escobedo, no se pudo rescatar el componente tecnológico, sí fue posible trabajar con otros elementos inherentes al gobierno abierto, como la participación y colaboración, a la que refiere Insulza (2012). También, ambos ejercicios cumplen con lo que sugiere Villoria Mendieta, en cuanto a que el gobierno abierto es “aquél que entabla una constante participación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toman decisiones basadas en sus necesidades y preferencias” (2012: 71).

Otra conclusión respecto a las dimensiones particulares del país remite a un componente histórico: la alternancia partidista es relativamente nueva a nivel nacional, a nivel de entidades federativas y municipios. De manera reciente existe esa posibilidad de participar, de colaborar, de tomar decisiones desde fuera de las instituciones, puesto que de manera previa se vivió en una democracia ilusoria. En otras palabras, en México los ciudadanos viven en una democracia joven y, por tanto, también se carece de experiencia en este modelo.

Este ejercicio de gobierno abierto en la entidad queretana es un ejemplo de esfuerzos recientes por incorporar algunos pilares de este elemento conceptual, como la participación ciudadana y colaboración interinstitucional. Ello, a pesar de las limitantes dentro de la entidad, dentro del órgano garante y en el INAI. La manera de abordar estos esfuerzos ha permitido comprender cómo se define un problema público. Aunque esta categoría es una de las más importantes en el quehacer disciplinar de las políticas públicas, aún no ha sido desarrollado de manera profunda en la literatura.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (1996). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Allerberck, K. y Rosenmayr, L. (1979) *Introducción a la sociología de la juventud*. Buenos Aires: Editorial Kapeluz.
- Allison, T. (1971). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. Apéndice. El bloqueo norteamericano a Cuba en ocasión de la crisis de los misiles cubanos, un estudio de caso. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Atencio, M. Gouveia, E. Lozada, Joan M. (2011). El trabajo de campo estrategia metodológica para estudiar las comunidades. *Omnia*, 17(3), 9-22.
- Bardach, E. (1996). Problemas de la definición de problemas. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Problemas públicos y la agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government: gobierno abierto*. Jaén: Algón Editores.
- Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. URevista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-59.
- Campbell, T. y Stanley J. (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Dallas: Houghton Mifflin Company.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2020). *Informe de pobreza y evaluación, Querétaro 2020*. México: CONEVAL.
- Del Águila Espinoza, M. (2019). *Gobierno abierto y la gestión del cambio en el Gobierno Regional de la Libertad 2017*. Tesis para obtener el grado académico de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, Universidad César Vallejo, Perú.
- Downs, A. (1996). El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Problemas públicos y la agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Eisenhardt, K. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Elder, C. y Cobb, W. (1996). Formación de la agenda, el caso de la política de ancianos. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Problemas públicos y la agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Gómez, L. (2015). *La implementación de políticas desde el gobierno abierto en entornos locales: el caso del municipio de San Rafaela, Santa Fe, Argentina*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Harguindéguy, J. (2018). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Hogwood, B. y Gunn L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020a). *Panoramas sociodemográficos de México, Querétaro*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/tableros/panorama/> [01-12-2022].
- _____ (2020b). *Censo de población y vivienda 2020*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/> [01-12-2022].
- Kaufman, E. (2013). *Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto*. Washington: BID, OEA, Red de Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe.
- Insulza, J. M.. (2012). Prólogo. En Hoffmann A., Ramírez-Alujas A. Y Bojórquez J. (Eds.), *La promesa del gobierno abierto*. México: ITAIP-Info DF.
- Laswell, H. (2003). On the policy science. *Policy Sciences*, 36(1), 71-98.
- López, J. (2016). *La ventana de oportunidades del gobierno abierto en España un análisis desde el ámbito local*. Memoria para optar al grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, España.
- Lijphart, A. (2008). Política comparada y método comparado. *Revista Latinoamericana de Política*, 1, 211-238.
- Méndez Martínez, J. (2020). *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Moore, M. (1996). Anatomía del problema de la heroína un ejercicio de definición de problemas. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Problemas públicos y la agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Moro, J. (2021). *Estado en el que se encuentran los ejercicios locales de gobierno abierto*. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877 [01-12-2022].
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Washington: BID, OEA, Red de Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe.

- _____ (2015). *Gobierno Abierto el rumbo de los conceptos en Gobierno abierto el valor social de la información pública*. México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y acceso a la información pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peña, V. S. (2016). Gobierno abierto, poder e influencia. Análisis crítico a una propuesta de pronta propagación. *Revista de Gestión Pública*, 5(1), 65-91.
- _____ (2021). Transparencia y sus organizaciones garantes. Debates recientes. En Sánchez, M., Salvador, M. y Jove, D. (Coord.), *Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Peschard Mariscal, J. (2012). Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: La experiencia del IFAI en 2011. En Hoffmann A., Ramírez-Alujas A. Y Bojórquez J. (Eds.), *La promesa del gobierno abierto*. México: ITAIP-Info DF.
- Ramírez-Alujas, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, IX(15), 99-125.
- _____ (2013). Gobierno abierto. *Eunomía. URevista en Cultura de la Legalidad*, 5, 201-216.
- _____ (2015). Las políticas de Gobierno Abierto en el contexto Iberoamericano: Promesas, avances y desafíos en perspectiva comparada. En Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Ed.), *20 años de Congresos del CLAD. Aportes a la Reforma del Estado y la Administración Pública en Iberoamérica*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- _____ (2019). El estado del Estado abierto en América Latina: Avances, alcances y perspectivas. *Estado Abierto*, 4(1), 13-38.
- Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: La ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En Dassen, N. y Veyra, J. C. (Eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rivera, A. (2013). *Jóvenes, ritos de paso y educación en El Rincón de San Ildefonso Tultepec, Amealco*. Tesis para obtener el grado en Licenciado en Sociología. Universidad Autónoma de Querétaro, México.

- Salas Raa, W. (2018). *Enfoque del gobierno abierto en la gestión institucional de la Universidad Nacional de San Agustín en el periodo 2017*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Perú.
- Scharmm, W. (1971). *Notes on case studies of instructional media projects*. Stanford: Institute for communication research, Stanford University.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1992). *El trabajo de los datos. Análisis de los datos en la investigación cualitativa*. México: Paidós.
- Uvalle Berrones, R. (2004). El control y la evaluación en la administración pública. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 46(192), 43-70.
- _____. (2007). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 45, 97-116.
- Villoria, M. (2012). El gobierno abierto como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En Hoffmann A., Ramírez-Alujas A. Y Bojórquez J. (Eds.), *La promesa del gobierno abierto*. México: ITAIP-Info DF.
- Warren, M. (1999). What is political? *Journal of Theoretical Politics*. 11(2), 207-235.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research design and methods: Applied social research and methods series*. Thousand Oaks: Sage.

ENTREVISTAS

- Alcalá, A. Secretario de Acceso a la Información del INAI, de noviembre 2014-agosto 2020 (Actualmente comisionado dentro del INAI). Entrevista en febrero de 2022.
- Álvarez, F. Director General de Gobierno Abierto y Transparencia de noviembre de 2014-agosto de 2020. Entrevista en abril de 2022.
- Guadarrama, M. Comisionada del Órgano garante de Querétaro. Entrevista en febrero de 2022.
- Hernández, E. Comisionado del Órgano garante de Querétaro. Entrevista en febrero de 2022.
- Montiel, M. J. (2022). Directora de Gobierno Abierto de febrero de 2015- octubre de 2020. Entrevista en abril de 2022.

Fecha de envío: 08-11-2022
Fecha de aceptación: 29-12-2022