

GOBIERNO ABIERTO EN QUERÉTARO, UNA PRÁCTICA EN CONSTRUCCIÓN

MARÍA ELENA GUADARRAMA CONEJO

KARLA NEGRETE-HUELGA

SERGIO RIVERA MAGOS

JULIO CÉSAR SÁNCHEZ DÍAZ

COORDINADORES

MONOGRAFÍAS

ALTA CALIDAD EN
INVESTIGACIÓN
JURÍDICA



**GOBIERNO ABIERTO EN QUERÉTARO,
UNA PRÁCTICA EN CONSTRUCCIÓN**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil de
la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho.
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación y
miembro de El Colegio Nacional*

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

*Catedrática de Derecho Penal de la
Universidad Jaume I de Castellón*

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

*Catedrática de Derecho Civil de la
Pontificia Universidad Católica de Chile*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

*Catedrático de Derecho Penal de
la Universidad de Valencia*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil de
la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho de
la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho y
Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal de la
Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Catedrática de Derecho Constitucional e
Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional de la
Universidad del Rosario (Colombia) y
Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

ELISA SPECKMANN GUERRA

*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

GOBIERNO ABIERTO EN QUERÉTARO, UNA PRÁCTICA EN CONSTRUCCIÓN

MARÍA ELENA GUADARRAMA CONEJO
KARLA NEGRETE-HUELGA
SERGIO RIVERA MAGOS
JULIO CÉSAR SÁNCHEZ DÍAZ
(Coordinadores)



tirant lo blanch
Ciudad de México, 2024

Copyright © 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

“Este libro fue arbitrado bajo el sistema de pares académicos (peer review) por parte de un comité académico”

© María Elena Guadarrama Conejo
Karla Negrete-Huelga
Sergio Rivera Magos
Julio César Sánchez Díaz

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Av. Tamaulipas 150, Oficina 502
Hipódromo, Cuauhtémoc
CP 06100, Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1147-069-8

MAQUETA: Dissert Ediciones

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com.

En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

DIRECTORIO DE LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Javier Marra Olea
Comisionado Presidente

Octavio Pastor Nieto De la Torre
Comisionado

Alejandra Vargas Vázquez
Comisionada

Julio César Sánchez Díaz
Coordinador de Difusión y Vinculación

DIRECTORIO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
QUERÉTARO

Dra. Margarita Teresa de Jesús García Gasca
Rectora

Dra. Marcela Ávila Egglaeton
Directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dr. Sergio Rivera Magos
Coordinador LabUAQ Ciudadanía Digital

Dra. Karla Negrete Huelga
Coordinadora Técnica LabUAQ Ciudadanía Digital

Índice

Presentación.....	11
JAVIER MARRA OLEA	
Prólogo.....	13
MARÍA DEL CARMEN NAVA POLINA	
<i>Primera parte</i>	
<i>Capítulo 1</i>	
Democratizar lo público: el reto de la transparencia y la participación ciudadana	19
GABRIEL A. CORRAL VELÁZQUEZ	
<i>Capítulo 2</i>	
Capacidades institucionales para un Gobierno Abierto	35
MARIO ARMANDO VÁZQUEZ SORIANO DANIEL ROJAS NAVARRETE	
<i>Capítulo 3</i>	
El modelo de gobierno abierto como una oportunidad para fortalecer la democracia en el ámbito local	57
DANIEL ROJAS NAVARRETE MARIO ARMANDO VÁZQUEZ	
<i>Capítulo 4</i>	
Contexto global (internacional, nacional y subnacional).....	75
MA. DE LOS ANGELES DUCOING VALDEPEÑA	

*Segunda parte**Capítulo 5*

Primeros peldaños para la construcción de un Gobierno Abierto en el estado de Querétaro	93
---	----

MARÍA ELENA GUADARRAMA CONEJO

Capítulo 6

Perspectivas ciudadanas. Diagnóstico de la participación en Querétaro desde el Gobierno Abierto	111
---	-----

KARLA NEGRETE-HUELGA

SERGIO RIVERA MAGOS

Capítulo 7

El Parlamento Abierto en Querétaro, ¿un mandato constitucional en el vacío?	133
---	-----

JULIO CÉSAR SÁNCHEZ DÍAZ

Capítulo 8

Experiencias de Gobierno Abierto en Querétaro desde la perspectiva de sus actores.....	159
--	-----

SERGIO RIVERA MAGOS

KARLA NEGRETE-HUELGA

Capítulo 9

Transparencia y Participación Ciudadana. Su implementación en la política pública hacia la construcción de un Gobierno Abierto.....	187
---	-----

ERIC HORACIO HERNÁNDEZ LÓPEZ

Capítulo 10

Corresponsabilidad y seguridad. Hacia una valoración del caso queretano desde la perspectiva del Gobierno Abierto.....	205
--	-----

EDUARDO ARISTÓTELES RAMÍREZ MARTÍNEZ

Epílogo	225
---------------	-----

MARÍA PÉREZ CEPEDA

Presentación

JAVIER MARRA OLEA

Comisionado Presidente de Infoqro

Desde inicios del presente siglo y en virtud de la naturaleza de sus funciones, los organismos garantes del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales, se han convertido en un componente fundamental de la institucionalidad democrática en México. Cumplir con el deber de impulsar y garantizar el ejercicio de estos derechos pasa por la ejecución de diversas tareas, entre ellas, las relacionadas con su promoción, difusión y socialización.

En este contexto, la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro (Infoqro) tiene, entre sus atribuciones legales, el fomento de la elaboración y publicación de estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de acceso a la información, así como la promoción del principio de apertura. El libro que el lector tiene en sus manos, *Gobierno Abierto en Querétaro, una práctica en construcción*, conjuga ambos elementos de manera oportuna y necesaria, dando como resultado la primera obra que analiza de forma estructurada y crítica la experiencia queretana en la implementación del Gobierno Abierto, a través de las visiones y perspectivas de un conjunto de autores con experiencia y conocimiento en el tema, ya sea desde el servicio público o desde la academia y la investigación.

Por ello, en Infoqro esperamos abonar al conocimiento y contribuir a la bibliografía especializada sobre apertura gubernamental en el ámbito local pero, sobre todo, aportar a la sociedad queretana un insumo para repensar nuestra democracia y las políticas públicas a partir de los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación, valorando las posibilidades y escenarios que el Gobierno Abierto propone para afrontar y resolver los problemas colectivos mediante la colaboración entre gobiernos y ciudadanos. Sin duda, este libro proporcionará claves de entendimiento sobre lo que es e implica un esquema de gestión pública con estas características y, particularmente, los elementos y circunstancias que han ido configurando los primeros pasos hacia la construcción de la

apertura como una práctica institucional en Querétaro, por lo que no queda más que reiterar la atenta invitación a su lectura.

Prólogo

MARÍA DEL CARMEN NAVA POLINA

Coordinadora de la Comisión de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia para el periodo dic. 2020–nov. 2021. Comisionada Ciudadana del InfoCDM. Politóloga, investigadora, doctoranda en mediación y negociación.

Al menos desde 2011, México, uno de los países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto, ha manifestado un compromiso explícito con los principios que promueven este enfoque de gobernanza. El enfoque aperturista es la respuesta a una demanda social de muchos años como una nueva vía para involucrar a las personas en la deliberación y generación de respuestas a los problemas públicos, pero también como una estrategia para recuperar la confianza de las sociedades en las instituciones del Estado. Del mismo modo es una demanda de reconocimiento a la centralidad de las preferencias, prioridades, propuestas y opiniones de las personas en la atención de los problemas que las afectan como integrantes de una comunidad.

Los esfuerzos por abrir las decisiones de las instituciones del Estado (en los tres órdenes de gobierno y con alcance a todas las dependencias de poderes ejecutivos, legislativos, de las instancias judiciales, lo mismo que a los organismos autónomos) a la participación de las personas va más allá de establecer nuevas vías de comunicación para escuchar opiniones y articular respuestas. La apertura institucional se verifica en las oportunidades de cocreación entre sociedad e instituciones que aprovechan los saberes que las personas aportan en relación con los asuntos que les involucran.

He propuesto, en distintos foros, que un criterio para identificar un compromiso auténtico con la apertura consiste en examinar la ejecución de los cinco elementos que considero indispensables para la apertura: Transparencia y rendición de cuentas; participación y cocreación; Integridad y prevención de conflicto de intereses; Lenguaje sencillo, formatos abiertos y accesibles y, por último, Memoria y archivo. La plena realización e interacción de estos elementos nos permiten hablar de una apertura institucional efectiva.

Quiero dejar constancia de mi reconocimiento a quienes coordinan este libro *Gobierno abierto en Querétaro, una práctica en cons-*

trucción. María Elena Guadarrama Conejo, Karla Negrete-Huelga, Sergio Rivera Magos y Julio César Sánchez Díaz han sabido diseñar una obra a la vez didáctica e informativa, en cuya estructura se refleja tanto el interés por difundir la naturaleza y alcance del esfuerzo aperturista, como el testimonio de los esfuerzos realizados y las lecciones aprendidas durante el proceso de conformación del ejercicio de gobierno abierto impulsado en Querétaro. Y, para esto último, han tenido el gran acuerdo de no sólo ofrecer la perspectiva de sus promotores, sino también dar la voz a los actores que intervinieron en su puesta en marcha en la entidad.

La primera parte de la obra nos ofrece un conjunto de reflexiones teóricas sobre el enfoque de apertura. María de los Ángeles Ducoing establece las coordenadas conceptuales y el contexto de la discusión en los ámbitos internacional, nacional y local. Gabriel Corral enmarca la noción de apertura en la discusión más amplia de la evolución del modelo democrático. Daniel Rojas y Mario Armando Vázquez enfatizan la importancia de desarrollar capacidades institucionales para gestionar eficazmente la participación de una ciudadanía activa. En un ensayo adicional, Rojas y Vázquez reflexionan sobre las oportunidades que la apertura ofrece para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito local.

En la segunda parte de la obra, María Elena Guadarrama da cuenta de las acciones que el organismo garante del derecho de acceso a la información pública de Querétaro realiza desde 2016 en materia de apertura. En su texto, destaca las lecciones aprendidas y los retos que persisten en el objetivo de que el sector público pueda aprovechar plenamente la inteligencia pública colectiva y la recuperación de la confianza de la ciudadanía en las instituciones de gobierno. También apunta a la necesidad de impulsar reformas legislativas que robustezcan el avance hacia un Estado Abierto. Por su parte, Karla Negrete- y Sergio Rivera identifican en su ensayo las brechas que todavía persisten en la participación e involucramiento de la ciudadanía queretana en los ejercicios de gobierno abierto impulsados en la entidad. Julio César Sánchez Díaz analiza el Parlamento Abierto en Querétaro a partir de la reforma que lo introdujo en la constitución estatal y argumenta por qué ese mandato constitucional de apertura no se ha traducido en una modalidad o estrategia de gestión y representación, integrada a la gobernanza parlamentaria. Un ensayo adicional de Rivera y Negrete-

Huelga analiza la centralidad de la comunicación en los ejercicios de apertura. En él proponen que la teoría resulta menos útil para involucrar a la ciudadanía en estas prácticas que su implementación mediante proyectos concretos, lo que a su vez facilita la comprensión del enfoque. A partir del análisis de un mosaico de testimonios de las personas participantes en los ejercicios de apertura impulsados en la entidad, Rivera y Negrete-Huelga concluyen que es necesario transitar de modelos de implementación intuitivos, hacia el uso de las tecnologías de la información como eje de comunicación y a poner el acento en esquemas de colaboración entre la sociedad y el sector público que culminen en toma de decisiones. Eric Horacio Hernández analiza el vínculo entre participación, transparencia y acceso a la información como encuadre para explicar el marco institucional queretano para promover la participación en los ejercicios de apertura, impulsados para promover la incidencia de las políticas públicas de la entidad. Eduardo Aristóteles Ramírez reflexiona sobre cómo el enfoque de apertura ofrece nuevas vías para explorar el tema de la corresponsabilidad ciudadana en la atención de los problemas locales de seguridad.

Felicito a la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro por la publicación de esta obra. Asimismo, encomio tanto el aporte de quienes la coordinaron como de sus autores por enriquecer el diálogo nacional sobre los retos y oportunidades que la apertura ofrece a nuestra sociedad como un modelo de gobernanza útil para contribuir a la atención de los problemas públicos y fortalecer las instituciones en un Estado democrático de derecho.

Primera parte

Capítulo 1

Democratizar lo público: el reto de la transparencia y la participación ciudadana

GABRIEL A. CORRAL VELÁZQUEZ*

** Doctor en Estudios Científico-Sociales. Profesor de la Facultad de Filosofía de la Universidad Autónoma de Querétaro. Correo: corral@uaq.mx*

La modernización y la democratización forman parte del proceso que permiten la configuración de una cultura pública, entre las cuales está el derecho de asociación, el acceso a la información y la rendición de cuentas (Morlino, 2003). Este proceso toma un ritmo distinto, de acuerdo con las condiciones sociales y al contexto histórico, al mismo tiempo que la mayoría social consigue el ejercicio democrático pleno que engloba sus derechos.

El ejercicio pleno de los derechos es parte de la modernización social (Sztompka, 2002) mientras que la democratización (Whitehead, 2003 y Morlino, 2003) reafirma la integración social de la ciudadanía donde las desigualdades deben ser cuestionadas. De esta afirmación surge la pregunta: ¿Es compatible un entorno de desigualdad con una eficiente esfera pública, con un Estado transparente, resultado de la modernización social y encarnación de una sociedad democratizada?

Lo importante en este punto es discutir la diversidad y la inclusión para el ejercicio de una ciudadanía, pues modernización sin ciudadanía activa y crítica refiere a un proceso que no ha concluido y que tiene suficientes áreas en las cuales aún no permiten una efectiva ejecución y apropiación de derechos. Conviene determinar, con ello, a qué punto estamos como una sociedad democrática realmente operativa.

Así es conveniente incluir estas determinaciones en los enfoques que resultan de reconocer la transparencia en un ejercicio de ciudadanía, como parte de los derechos democráticos en un afán de igualdad intrínseca y de empleo de las potestades que trae consigo la democracia. La transparencia como parte de las características que, desde diversas perspectivas, se plantea de un estadio de democratización forma parte de los elementos que conviene incluir al momento de analizar los avances de una sociedad en este plano.

Para Robert Dahl (1999), el gobierno democrático se basa en un principio de igualdad intrínseca. La igualdad intrínseca es un principio de gobierno que se justifica sobre la base de la moralidad, la prudencia y la aceptabilidad. La igualdad política permite la participación a los ciudadanos y al gobierno tutelar de unos pocos. La importancia de la participación y la inclusión ciudadana es la puesta en práctica de este modelo ideal. Esto es, la democracia se ejerce a partir de los mínimos que garantizan, cuando menos, un ejercicio pleno de derechos a partir de instituciones que faciliten el cumplimiento de derechos, a través de la norma y una ciudadanía que ejerza en garantía y equidad.

Por ello, en este documento se plantea una discusión en cuatro líneas: *la participación*, a partir del ejercicio de la ciudadanía, *la democracia*, como panorama conceptual, en conjunto con *la democratización* como proceso político de inclusión de la ciudadanía y *lo público*, como ese espacio de vinculación entre la participación ciudadana y el Gobierno Abierto como parte de los procesos que acompañan a la democratización política.

LA CIUDADANÍA COMO EJE DE DERECHOS DEMOCRÁTICOS

Para Ramírez Saiz (2012) “la ciudadanía se fundamenta en un vínculo entre el individuo y la comunidad política, en un nexo básico de pertenencia y de participación.” (p. 12). Los ciudadanos gozan del derecho efectivo a la libertad de expresión, en particular la libertad de expresión política, incluida la crítica a los funcionarios, a la conducción del Estado, al sistema político, económico y social prevaleciente y a la ideología dominante. Argumento que se articula al concepto de democracia y donde la ciudadanía, a propuesta de Dahl (1993), recuperaran los espacios de discusión de lo público y se manifestaran más allá de la rutina electoral.

Una manera alternativa de entender la democracia, como búsqueda del bien común, es cuestionarla como proceso para autorizar al gobierno de las mayorías a tomar decisiones en nombre del colectivo o como conjunto de procedimientos para agregar preferencias individuales. La democracia, por el contrario, se caracterizaría por ser un proceso de deliberación, de persuasión y decisión mediante lo

colectivo, en donde la ciudadanía aparece como una referencia a la participación pública. (Rubén y Federmán, 2005).

Lo público es, en este sentido, una forma de comprender lo colectivo en conjunto con la forma de organización del Estado. Es a partir de esto que se salvaguardan los intereses generales mediante la participación de todos en una fórmula que se articula entre ciudadanía e instituciones gubernamentales.

Es en esta referencia entre la realidad política y la teoría de la democracia que las visiones alternativas de Habermas (1981) y Arendt (1983) sobre la dominante visión pluralista derivaron en el acatamiento del pluralismo “como la pieza central de la imaginación democrática” (Gunnell, 2013).

Entonces esto permite comprender que quizá la democracia, entendida como la mediación de las decisiones públicas a través de la ciudadanía general, no existe, y en el peor caso, varias élites llenan el vacío de la autoridad. Uno puede sostener que la pluralidad es seguramente una condición necesaria de cualquier concepto real de democracia, pero pluralidad no es una condición suficiente de democracia (Gunnell, 2010).

Bajo este debate se plantea si ¿la ciudadanía, en los regímenes en proceso de democratización, permite construir una referencia de la democracia deliberativa para probar la existencia de una sociedad abierta y transparente como propone el Gobierno Abierto?

LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO

En las principales corrientes de la teoría de la democracia se busca la máxima apertura en los regímenes políticos democráticos a partir de una defensa de las libertades de opinión, de expresión y de acceso a la información. Es imperativo para comprender a la democracia, dentro de los intereses colectivos y la normatividad del Estado, la crítica de las acciones gubernamentales y la deliberación pública acerca de la administración colectiva de asuntos de interés general. Esta es la importancia por que la idea de lo “público” es tan importante desde la modernidad hasta el día de hoy; esto es porque el concepto “guarda su oposición original a lo secreto (la reivindicación del gobierno transparente, abierto en oposición a la secrecía de las acciones

gubernamentales) al igual que su oposición más reciente a lo ‘privado’ como lugar de las actividades familiares e individuales” (Demers y Lavigne, 2007, p. 73).

Es claro que la creciente mirada y búsqueda de transparencia construida con el surgimiento de los grandes corporativos mediáticos y plataformas de comunicación digital, la línea entre lo público y lo privado es cada vez más delgada. No obstante, existe aún el rezago de mantener parte de las acciones gubernamentales reservadas al escrutinio público, a pesar de que la democracia exige, como forma de gobierno, apertura y rendición de cuentas.

Entre otras vetas del debate, debe quedar claro que el gobierno democrático no sólo es la reunión plural de distintas fuerzas sociales; en virtud de eso las diferencias radican en que el poder depende del pueblo. Sin embargo, la realidad es que cada vez más las corporaciones y los grupos ligados a los poderes han echado mano de las instituciones gubernamentales para salvaguardar intereses. En tanto, en la idea del gobierno democrático el poder se distribuye mediante la combinación de distintos estratos sociales representados en los niveles de gobierno y en las formas de expresión a partir de los principios de libre expresión y libre acceso a información pública.

Los ciudadanos, entonces, van construyendo la capacidad de organizarse, como de hecho sucede, en agrupaciones del más diverso tipo para hacerse presentes en la vida pública, porque de lo que se trata, ante todo, es de la participación de los distintos sectores sociales en la discusión de lo público.

LA DEMOCRACIA COMO VALOR

La igualdad y la libertad son derechos que tutela el ordenamiento jurídico. La existencia de mecanismos de regulación hace sólida la concepción de democracia, vigilan la vida democrática en la estructura del Estado como un sistema político-social, en el cual predomina la transparencia de los asuntos públicos y la justicia social.

La democracia como valor es resultado de la comprensión del concepto, anclado a la apropiación simbólica de los elementos constitutivos de la forma de gobierno, dentro de los cuales se contempla: la tolerancia, la no violencia, el debate libre de las ideas que favorezcan

el entendimiento entre diferentes actores sociales y la descentralización de recursos públicos. El equilibrio de poderes y la igualdad de los ciudadanos frente a la ley forma parte de esos valores que representan la diversidad que suponemos del arraigo de la democracia en el entorno social.

De esta manera, el poder sea distribuido en la pluralidad y se vuelva flexible debido a que no lo detenta la singularidad humana, el mesianismo o el liderazgo carismático. En las democracias consolidadas, el discurso de los valores democráticos se convierte en un mecanismo de diversas fuerzas donde intervienen los elementos de participación y discusión dentro de espacios libres.

Por ello, en una sociedad definida como democrática debe predominar la transparencia, la justicia social y la participación de la población en los asuntos públicos. La ejecución de las decisiones del gobierno debe favorecer la ruta democrática y representativa del Estado. Es así como se requiere de un marco normativo para su ejercicio efectivo, pero esto no es posible sin avanzar en formas más concretas de democracia deliberativa. La complementariedad implica una articulación más profunda entre democracia representativa y democracia participativa presupone el reconocimiento, por parte del gobierno, de los procedimientos de participación ciudadana, las formas públicas de monitoreo de los gobiernos y los procesos de deliberación pública que pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación concebidos en el modelo de democracia tradicional.

DEMOCRATIZACIÓN COMO PROCESO

Para este trabajo supone un desafío sostener la idea sobre la relevancia que han tenido para el proceso de democratización las instituciones de acceso a la información, entre ellos el Gobierno Abierto, y cómo éstas han permitido fortalecer la democratización de los espacios de deliberación pública.

Esto significa que los primeros gobiernos democráticos después de una transición tienen dos tareas principales: una es completar la transición superando los enclaves autoritarios y la otra es iniciar el proceso de consolidación del nuevo régimen democrático; en ambas tareas está el área de oportunidad la transparencia.

Al contrario de lo que se pretende desde diversos enfoques, el objetivo conceptual es asociar el proceso de fortalecimiento de la democracia a formas de renovación cultural ligadas a una nueva institucionalidad política que vuelve a colocar en la pauta democrática las cuestiones de la pluralidad cultural y de la necesidad de la inclusión social. La idea principal, bajo los argumentos sostenidos desde la definición de democracia, es que en los diferentes procesos que se observan como parte de las alternancias o transiciones políticas, la participación de la ciudadanía sea central.

El Gobierno Abierto y la participación civil en las resoluciones administrativas son una práctica cotidiana en las democracias consolidadas. Es por ello por lo que en los procesos de democratización el desarrollo de las instituciones sociales que conduzcan a fortalecer la sociedad civil requiere un doble esfuerzo y participación ciudadana mediante el resguardo de los derechos humanos y la disminución de las desigualdades. Señala Morlino (2003) que éste es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista. La democratización refiere, entonces, a un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos que crea condiciones para el pluralismo y la participación.

Para hablar de democratización es preciso referir al marco de análisis de procesos que ha permitido la generalización de derechos políticos y sociales. Estos procesos condujeron a la liberalización, en primer lugar, de los procesos electorales. Como señala Whitehead (2003), el término democratización es la mejor manera de entender un largo proceso de construcción social. El proceso de democratización consiste en el sostenimiento constante de un mayor consenso y participación de todo tipo en la política (Whitehead, 2003).

Desde esta perspectiva es importante considerar la participación de la sociedad civil, ésta ha permitido que se establezcan nuevas formas de diálogo, de puesta en común con otros actores socio-políticos (Avritzer y De Sousa, 2003). La discusión colectiva facilita, entre otros aspectos, democratizar espacios por medio de la colaboración entre el Estado y la sociedad civil. Es imperativo considerar, como parte de los procesos de democratización, la participación de la ciudadanía para abrir los espacios institucionales más allá de las reformas jurídicas. En buena medida, la sociedad civil ha obligado a abrir el

gobierno y a sostener la transparencia como fundamental en el proceso de democratización. Para Conejero (2013), “Gobierno Abierto y profundización de la democracia son dos caras de la misma moneda ya que las medidas para implementarlo constituyen una nueva forma de aproximarse a los ciudadanos” (p. 3).

En el caso de México, el proceso de democratización, en sentido normativo, ha permitido la modernización del régimen institucional, la construcción de marcos de actuación legal, apegados a elecciones concurrentes, e igualdad en el sistema gubernamental. Es quizá en el acceso a información, rendición de cuentas y participación social en donde se deban tomar decisiones para consolidar el régimen, toda vez que es necesario fortalecer esos espacios de actuación.

Con esta referencia, es importante destacar que, mediante el resguardo de los derechos humanos y la disminución de las desigualdades, la democratización fortalece la estructura social. Señala Morlino (2003) que la democratización refiere, entonces, a un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos que crea condiciones para el pluralismo y la participación.

Entre estos espacios que permiten la democratización se encuentran las instituciones garantes de la transparencia. El derecho de acceso a la información pública supone el establecimiento de una agenda de prioridades con respecto a transparentar los procesos en los que se encuentra inmersa la vida pública y gubernamental. Aparece como un intento de combinar adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos (Conejero, 2013).

En el caso del derecho a la información y el impacto que puede tener la participación ciudadana es representativo, puesto que da pauta para analizar los cambios en las estructuras institucionales. La parte normativa por un lado y por otro establecer los elementos que aún se encuentran en tránsito a la democracia, tales como la cultura política, la construcción del debate público.

Estos espacios han sido estudiados al analizar cómo se produce la información (Corral, 2006), en ello se percibe que el acceso a espacios de discusión de los distintos actores sociales (clase política, empresarios, organizaciones sociales y sociedad civil en general) se diferencia según su posición. Es decir, para poder contestar la pregunta sobre

quiénes son los agentes sociales decisivos en la creación y discusión de los temas importantes para una sociedad, es necesario observar que los espacios de debate y acceso a la información para determinados actores o bien permanecen cerrados o bien son muy reducidos, negando, de facto, el paso o invisibilizando a quienes difieren de los puntos de vista expuestos por los poderes fácticos (Avritzer, 2002 y De León, 2009).

Lo que está en juego entre corrientes intelectuales es la discusión sobre el corte temporal: si estamos en un nuevo ciclo de autoritarismo-democracia como tradicionalmente se dio en América Latina o si estamos inaugurando una nueva época en nuestras sociedades y en nuestras políticas, es decir, algo que va más allá del cambio de régimen, pero a la vez lo incluye (Garretón y Trindade, 2006).

La democratización es un proceso mediante el cual se amplían las normas y procedimientos democráticos. Al combinar esta afirmación con la mencionada por Dahl se entiende que en las democracias actuales las normas electorales son claras y existe el gobierno de muchos donde los actores, en el espacio público, discuten los asuntos de interés colectivo y existe tolerancia ante la argumentación del otro. La participación de la sociedad civil es activa y proactiva en el momento de la toma de decisiones.

Estas redes intelectuales han puesto en común la discusión que enfrenta toda sociedad ante los procesos socio-históricos en los que estamos inmersos: nuevos derechos, nuevas obligaciones y una nueva ciudadanía que abarca estos conceptos, resultante de una globalización económica-cultural.

La participación de la sociedad civil en el espacio público ha permitido que se establezcan nuevas formas de diálogo, de puesta en común con otros actores socio-políticos (Avritzer y De Sousa, 2003). La discusión colectiva ha permitido, entre otros aspectos, democratizar espacios por medio de la colaboración entre el Estado y la sociedad civil.

Es importante resaltar, otra vez, el valor de la esfera pública en los procesos de democratización, ya que representa el espacio de toma de decisión en asuntos de interés colectivo. Sin esa discusión y participación colectiva es difícil hablar de democratización a todos los niveles. Este acercamiento conceptual permite establecer dos ámbitos en los que esta investigación pretende hacer énfasis. Por un lado, la parte

normativa y sus procesos y, por otro, la situación que prevalece en la esfera pública y quienes participan en ella.

LO PÚBLICO COMO CONSTITUTIVO DE LA DEMOCRACIA

Las características distintivas del mundo moderno son resultado de transformaciones institucionales, económicas y sociales que dieron paso a una nueva era. En el campo político, el surgimiento de la democracia como forma de gobierno dio nacimiento a una forma de organización social y de representación de los intereses colectivos, y supuso la reestructuración de los sistemas de gobierno dominantes hasta ese momento. Al mismo tiempo, aunque gradualmente, se fue gestando una transformación cultural que terminó demoliendo las viejas formas de organización colectiva.

La formación de los modernos Estados-nación, tanto en Europa como en otras regiones del mundo, estuvo relacionada, de manera compleja, con la creación de símbolos y sentimientos de identidad nacional (Thompson, 1998). Los cambios fueron sucediéndose a nivel institucional y simbólico; la mejora de los sistemas de impresión sirvió a la naciente burguesía que buscaba intervenir en la vida pública y tomar parte en las decisiones de gobierno.

Para Habermas (1981) estas nuevas formas institucionales de poder político, económico y social permitieron la eclosión de la esfera pública. Esta esfera pública sería otra red de sociabilidad que no formaría parte del Estado, sino que sería independiente de éste pues se convertiría en el espacio donde las actividades del Estado podrían ser cuestionadas y sujetas a crítica. El medio usado para esta confrontación era significativo en sí mismo, se trataba del uso público de la razón, un uso articulado por individuos particulares dedicados a argumentar de forma abierta y libre.

La esfera de lo público dio a los ciudadanos libres la posibilidad de discutir las formas de ejercicio de poder y participar del debate relacionado con los asuntos públicos. Este debate surgió en el naciente pensamiento liberal y al advenimiento de la prensa, los círculos literarios, las logias y los cafés. Con las posibilidades que surgían, la esfera pública burguesa permitía que los derechos de libre expresión

y asociación dieran lugar a lo que posteriormente se llamó: opinión pública. Misma que supondría la posibilidad de hacer el escrutinio de los quehaceres del Estado y exigir el cumplimiento de las normas y un efectivo uso de los recursos económicos y políticos.

En la llamada esfera pública, la discusión racional de los asuntos públicos apuntala una nueva cultura política, alimentada por los periódicos ideológicos que incluían comentarios políticos y sátiras diversas, y se convirtieron en “el dispositivo de la concurrencia misma”, influyente como mediador pero libre aún de ser “un medio para la cultura del consumo” (Habermas, 1981, p. 128).

La creciente intervención del Estado buscó regular la vida comunitaria en su conjunto, así que al final sólo queda la publicidad como principio crítico, como lugar en el cual las opiniones de individuos privados pueden ser escuchadas y debatidas. La esfera pública representa, pues, una garantía para la discusión y reflexión crítica, racional e independiente. Esta garantía de libre expresión hizo que la burguesía se constituyera como la clase legitimada para el ejercicio público. En tanto que otras formas culturales para argumentar, debatir y llegar a consensos fueron deslegitimadas.

Por espacio público, entonces, se entiende un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir la opinión colectiva. En cada conversación donde los individuos se reúnen como público se constituye una porción de espacio público. La ciudadanía se configura como opinión pública, cuando se reúnen y conciertan libremente, y con la garantía de poder manifestar libremente su opinión sobre los intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de transferencia e influencia: periódicos, revistas, radio, televisión y redes sociodigitales son hoy tales medios del espacio público (Habermas, 1981, p. 61).

Claro está que en este mismo espacio persiste la dominación de un grupo sobre otro, así como los impedimentos para un verdadero debate público. No hay esfera pública saludable y democrática si existen agentes que dominan el espacio de discusión, dejando de lado a aquellos grupos que disienten de las posiciones dominantes.

EL GOBIERNO ABIERTO Y LA REDEFINICIÓN DE LO PÚBLICO

El marco deliberativo con respecto a lo público y su relación entre iguales se encuentra en una encrucijada y no deja de ser un tema de obligada reflexión. En la importancia de la redefinición de lo público y la inserción del Gobierno Abierto, como paradigma de lo público, es preciso incluir la sociedad civil.

El Gobierno Abierto supone, por definición, una forma de entender los procesos de gobierno basado en la transparencia y la participación ciudadana. Este enfoque, que se ha desarrollado en los últimos veinte años, ha permitido la inclusión de la sociedad civil en los asuntos públicos y con ello el reconocimiento de que la esfera gubernamental no es la única legitimada para atender los asuntos de interés colectivo.

La legitimación de la sociedad civil a partir del proceso la democratización, del cual se daba cuenta, ha supuesto una recuperación de los diversos sectores sociales en la gestión de lo público. La emergencia de la sociedad civil, como sector políticamente activo, ha representado a través de la acción discursiva de sus prácticas sociopolíticas la capacidad de interacción y tensión con los espacios de acción y actuación pública.

En esta referencia del Gobierno Abierto y la sociedad civil es importante reconocer que lo público ha facilitado comprender la importancia de la calidad de la democracia a la par del propio proceso de apertura política. En palabras de Morlino (2003), la modernización y la democratización consolidan los derechos que derivan de una cultura pública, entre los cuales está el derecho de asociación, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

En este sentido, el Gobierno Abierto abre la posibilidad de hablar de transparencia, no sólo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, cosa que sin duda consiguen en buena medida los proyectos de apertura de datos, sino básicamente de un derecho de todo ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos.

De esta manera la participación de la sociedad civil se transforma en una forma de “la lucha política, acerca de cómo distribuir la visibilidad de los actores a través de la estructura del discurso, en este

sentido los actores visibles puedan luchar dentro de la esfera pública” (Alexander, 2006, p. 65). El Gobierno Abierto es de esta manera una posibilidad que toma forma en la medida en la que visibiliza a los diferentes actores y transparenta el ejercicio de gobierno.

En estas luchas se sostiene que hay una “contradicción objetiva” entre las “promesas democráticas de la sociedad civil” y la dinámica de las esferas no civiles, lo cual siendo “una cuestión de interpretación” (Alexander, 2006, p. 237), también prueba que “las oligarquías políticas, tanto en las organizaciones privadas como en los propios gobiernos nacionales, han usado el secreto y la manipulación para privar a los miembros de la sociedad civil de acceso a la información en torno a decisiones que afectan su vida colectiva” (Alexander, 2000, p. 703).

La autonomía relativa de la sociedad civil tiene también su aspecto simbólico (discurso y prácticas) a partir, sobre todo, de las representaciones discursivas que son más persuasivas en función de una realidad que las haga creíbles. Esto no quita la fragmentación y heterogeneidad de la sociedad civil. Los actores que buscan abrirse un espacio dentro de ella son variados y sus demandas múltiples y contradictorias. Esta es una perspectiva que contradice los postulados normativos sobre la esfera pública en el sentido de que es un espacio donde se manifiestan, de manera armónica, los distintos proyectos sociales.

Esta particularidad resulta pertinente toda vez que se considera que, por un lado, avanza la legislación en materia de transparencia y, por otro lado, permanecen de arraigo prácticas autoritarias que empiezan a cerrar la puerta al ejercicio de transparencia.

REFLEXIONES FINALES

La construcción de una ciudadanía activa se mantiene como un punto que no ha logrado consolidarse en nuestra transición a la democracia. Durante años se ha trabajado en el tema por parte de diversos sectores, tanto a nivel social y académico, como legislativo. Si bien, electoralmente el avance ha sido sustancial y los niveles de participación son altos, en otros planos la ciudadanía parece lejana. Las reformas y la apertura no han sido garantía suficiente para producir un cambio en la cultura política. Las evidencias muestran que la apertura y las transformaciones legislativas y electorales no ha per-

mitido el pleno ejercicio de acceso a la información, en consecuencia, la esfera del debate público permanece silenciados. Es claro, entonces, que sin el acceso de más agentes a los debates no se puede construir un entorno realmente democrático.

Uno de los problemas es que el acceso al debate público está reducido de manera importante. Como ya se ha dicho, la democratización implica incorporación de prácticas ligadas a la democracia.

Una de ellas es el acceso igualitario a la información y, con ello, el debate sobre temas de interés colectivo. En caso de no darse tales condiciones, deben analizarse las implicaciones políticas que tiene este diferenciado acceso que genera una obvia desigualdad entre los actores sociales encargados de producir y reproducir la información configuradoras de una sociedad más justa y democrática.

Las leyes de transparencia y el Gobierno Abierto deben garantizar que la ciudadanía se involucre más en el quehacer de los gobiernos en turno, construir una caja de cristal en la cual la opinión pública tenga la posibilidad de evaluar con argumentos y datos el ejercicio gubernamental. En ello cabe la responsabilidad de los medios de comunicación como actores dentro de la esfera de debate público. En este sentido, es de tomar en cuenta que el libre acceso a la información gubernamental exige la responsabilidad de un manejo puntual de la información por parte de los medios, y con ello fomentar la participación política de la ciudadanía.

El Gobierno Abierto representa un parte del proceso de democratización, no obstante, debe ser una de las referencias obligadas para el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la información pública.

El derecho a la información es un derecho universal que debe hacerse efectivo. El acceso a la información provee a los ciudadanos mayor capacidad para participar en las decisiones de la vida pública que les afectan, así como para demandar una clara rendición de cuentas de los actos de los funcionarios públicos. Sin duda, el acceso a la información pública es fundamental para el desarrollo de sociedades más participativas y justas.

Lo que es cierto es la falta de una política institucional en materia de participación política y en ello cabe la capacidad de establecer puentes entre la sociedad civil y el Estado, que garanticen la transparencia en las acciones de gobierno, que generen credibilidad en

la sociedad y confianza en las instituciones políticas, esto permitiría configurar una esfera democrática participativa en todos los sentidos.

El problema es que lo público se encuentra cada vez más identificado con aquello que aparece en los medios de difusión. No obstante, abrir esos espacios a través de la participación ciudadana reivindica los postulados de la ciudadanía y la propia democratización. Resignificar lo público es una lucha constante por la construcción de espacios de debate. La opinión pública, necesaria en la democratización, debe significar cada vez más una representación de la sociedad civil que facilite la transparencia y el acceso a la información pública, para conectar de manera más fluida con la sociedad civil en el marco de lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y promover el buen gobierno.

REFERENCIAS

- Alexander J. (2006) *The civil sphere*. Oxford University Press, Nueva York
- Arendt, H. (1983/2005). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public Space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bobbio N.(2003). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Corral, G A. (2006). Análisis de las prácticas periodísticas en la ciudad de Querétaro. Tesis de Maestría en Comunicación UDG.
- Conejero, E. (2013) “Gobierno abierto y democracia participativa”. *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, (2)4, 1-12.
- Dalh, R. (1989). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dalh, R (1993). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dalh, R (1999). *La democracia una guía para los ciudadanos*. Taurus: España.
- Demers, F y Lavigne, A. (2007). “La comunicación pública: una prioridad contemporánea de investigación” En *Comunicación y Sociedad*, n°. 7, nueva época. DECS UDG
- De León S. (2009). *Cambios en la configuración de la comunicación pública en México: el caso del periodismo político en Aguascalientes*. Tesis de doctorado en Estudios Científico Sociales. Guadalajara: ITESO.
- Garretón, M A y Trindade, H (2006) *As Ciencias Sociais na América Latina en perspectiva comparada*. Porto Alegre: UFRGS Editora y AMPOCS.
- Gunnell, J G. (2003). *La ciencia política estadounidense y el discurso de la democracia: de la teoría del estado al pluralismo*. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2010, no. 24.

- Habermas, J (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. México: Gustavo Gili
- Morlino, L. (2003). *Democracias y democratizaciones*. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid.
- O'donnell, G y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidós.
- Ramírez Sáiz, J M (2012) "Dimensiones constitutivas y ejes estructurales de la ciudadanía". *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 26, pp. 11-36
- Sztompka, P. (2002). *Sociología del cambio social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Thompson, J. B. (1993) *Ideología y cultura moderna*. México: UAM.
- Thompson J B(1998). *Los media y la modernidad: una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Whitehead, L. (1997). "The vexed issue of the meaning of 'democracy'" En *Journal of political ideologies*. Volume 2, No. 2, June 1997. Oxford, UK: Carfax.
- Whitehead, L. (2003). *Democratization Theory and Practice*. Oxford, UK: OUP.

Capítulo 2

Capacidades institucionales para un Gobierno Abierto

MARIO ARMANDO VÁZQUEZ SORIANO*
DANIEL ROJAS NAVARRETE**

**Maestro en Estudios Regionales. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro.
Correo: mario.vazquez@uaq.mx*

***Dr. en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma de Querétaro.
Correo: daniel.rojas@uaq.mx*

INTRODUCCIÓN

A partir de que las ideas democráticas se combinan con el liberalismo y el republicanismo se establece un modelo deseable de organización política y se propone el involucramiento de la ciudadanía en el gobierno de sus sociedades. Sin embargo, entre los problemas que enfrentan las democracias modernas se encuentra el desencanto con el modelo de representación política, que se expresa en la desconfianza de las personas hacia las instituciones y la animadversión de la ciudadanía a involucrarse en organizaciones públicas y sociales orientadas a atender problemas públicos.

Asimismo, la expansión de derechos y la incorporación de demandas ciudadanas se acompaña de cuestionamientos a los procedimientos que el Estado pone en práctica para garantizarles el ejercicio de sus derechos. Al generarse serias dudas sobre la eficacia de la acción estatal, distintos gobiernos nacionales y subnacionales han incorporado los principios del Gobierno Abierto como una estrategia para incrementar en la ciudadanía la percepción de que las acciones gubernamentales son sensibles a las demandas sociales. Al mismo tiempo subyace la expectativa de que la participación ciudadana tendrá un efecto positivo en la acción gubernamental al favorecer que se obtengan mejores resultados.

Al pretender que la participación ciudadana transite desde un papel restringido a ir a votar para asumir un papel más activo y sustantivo en la construcción democrática, también la administración pública se ha visto transformada. Aunque todavía con limitaciones, con el Gobierno Abierto las estructuras burocráticas buscan dejar atrás el modelo jerárquico y autoritario donde la ciudadanía juega un papel marginal y pasivo para adoptar uno nuevo, donde se promueve el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas en colaboración con la ciudadanía. Con el Gobierno Abierto se pretende establecer un nuevo tipo de relación entre los gobiernos y la ciudadanía, sin embargo, para conseguirlo se requiere que cuente con las capacidades institucionales adecuadas para otorgar a las prácticas de participación ciudadana una incidencia efectiva en la toma de decisiones de la gestión gubernamental.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

La participación ciudadana tardó en establecerse en el pensamiento político moderno a causa del recelo que se tenía a la democracia. No fue sino hasta que las ideas democráticas se combinaron con las del liberalismo y el republicanismo que la democracia liberal se afianzó como el modelo deseable de organización política y el involucramiento de los ciudadanos comenzó a considerarse como relevante en el gobierno de su sociedad (García Guitián, 2016; O'Donnell, 1997; Rivero, 2016).

Sin embargo, la idea de que los ciudadanos deben participar en la gestión de su sociedad se transformó durante la segunda mitad del siglo XX al predominar la noción de democracia propuesta por Joseph Schumpeter, Anthony Downs y otros teóricos afines. Schumpeter (2015) argumentó que el desarrollo de la democracia contemporánea había vuelto inadecuadas las ideas normativas que el modelo clásico de la democracia promueve, como son las de soberanía popular o interés general. Asimismo, supuso que la mayoría de los ciudadanos no era capaz de evaluar racionalmente las acciones del gobierno debido a su creciente extensión y complejidad. Por lo tanto, la tarea del

ciudadano no era opinar sobre los asuntos políticos, sino que debía limitarse a elegir a los gobernantes (Mouffe, 2016)

Posteriormente, teóricos políticos como Anthony Downs (1997) y Mancur Olson (1992) propusieron que los individuos actúan con base en su interés y sus preferencias personales. Por lo tanto, había que desincentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones, ya que sólo provocaría consecuencias disfuncionales para la marcha del sistema político. A partir del supuesto de que “la estabilidad y el orden eran más probable que resultaran del compromiso entre los intereses que de movilizar a las personas en pos de un compromiso ilusorio sobre el bien común” (Mouffe, 2016, p. 97), la democracia quedó cada vez más separada de su dimensión normativa al adjudicársele un tratamiento mayormente instrumental y reduciendo con ello las capacidades de acción de los ciudadanos.

Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar a partir de que en la segunda mitad del siglo XX se reconoce el desencanto con el que las sociedades occidentales asumen la democracia liberal conforme se admite la desconfianza y la desafección ciudadanas que afectan a la mayoría de los sistemas representativos (Almond y Verba, 1970; Crozier, Huntington y Watanaki, 1975; Lagos, 2018; Pharr y Putnam, 2000). El origen de este problema se identifica en los reclamos no resueltos que los ciudadanos hacen a los poderes públicos para que aumenten la calidad de vida de la población y faciliten su acceso a la gestión de los recursos públicos. Al no conseguirlo disminuye la autoridad y se pierde la legitimidad de gobernantes, partidos políticos y otras instituciones de la democracia liberal (Bobbio, 2001; Cunill Grau, 1997; Puerta Riera, 2016; Rosanvallon, 2008).

Es en este contexto que el modelo procedimental de la democracia comenzó a ser cuestionado por diversos enfoques elaborados a partir de la teoría política normativa encabezada por John Rawls y del modelo de democracia deliberativa propuesto por Jürgen Habermas. Desde estas perspectivas se criticó que reducir a la democracia a un conjunto de procedimientos para tratar la diversidad de intereses es “lo que se encuentra en el origen del actual descontento que suscitan las instituciones democráticas y constituye también el fundamento de la incontenible crisis de legitimidad que afecta a las democracias occidentales” (Mouffe, 2016, p. 97).

Así, con el propósito de atenuar la progresiva pérdida de legitimidad de la democracia representativa se generalizó el impulso a la participación ciudadana (individual u organizada), que busca incidir de alguna forma en la toma de decisiones gubernamentales. Habermas (1998), por ejemplo, propuso dos modelos de cómo los ciudadanos pueden influir en el sistema político a través de los procesos de opinión y formación de la voluntad. Por un lado, está el modelo de asedio que implica que la “fortaleza de la política” –la administración pública– queda cercada por el poder comunicativo de los ciudadanos, quienes a través de los debates públicos tratan de influir sobre los procesos de deliberación y decisión, pero sin la intención de conquistar la fortaleza. Por el otro, el modelo de esclusas parte de la idea de que el Estado de derecho estructura al sistema político en un centro y una periferia. Entonces, para que los ciudadanos –que se encuentran en la periferia– puedan ejercer influencia sobre el centro (el congreso, los tribunales y la administración pública), han de pasar las esclusas de los procedimientos democráticos y aquellos definidos por el Estado de derecho.

Al promover la creación de instituciones formales donde los ciudadanos son incluidos en los procesos decisorios de las políticas públicas, pareciera que el modelo de esclusas es el que los gobernantes y sus funcionarios fomentan con el fin de encauzar la participación ciudadana. Lo cual resulta relevante en la medida en que, según Habermas, este modelo produce una democratización más profunda que el modelo de asedio. No obstante, la formalización de este modelo requiere que se respete la genuina idea democrática de participación igualitaria en el proceso de toma de decisiones por aquellos que van a sufrir sus consecuencias (Habermas, 1998). Lo cual, según Iglesias y Barbeito (2014), no es fácilmente integrable en las prácticas de las democracias actuales.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS RELACIONES CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De manera similar a los cambios que la participación ciudadana ha tenido en las últimas décadas, también la administración pública

ha transitado desde modelos donde se limita la participación de los ciudadanos en la gestión pública hacia otro en donde se le considera un elemento activo en la conformación de las políticas públicas (Carrillo, 2004; B. G. Peters, 2004). Para comprender cómo se han modificado las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública en un contexto de innovación institucional y participación ciudadana hay que partir del análisis clásico de Max Weber sobre los tipos de dominación, específicamente de su examen del tipo de dominación legal y su teoría sobre la burocracia.

Para Weber (2014), el tipo más puro de dominación legal es el que se ejerce racionalmente a través de las formas organizativas y los cuadros profesionales de la administración burocrática moderna. La teoría sobre la burocracia de Weber identifica un tipo ideal constituido por: una autoridad que le es conferida con el propósito de desempeñar las atribuciones o deberes oficiales que le fueron asignados, una jerarquía funcional que establece un sistema de mando y subordinación rígidamente organizado, un cuerpo de empleados de toda clase que trabajan con base en documentos y expedientes, una profesionalización de las actividades realizadas, un desempeño que exige el mayor rendimiento y, por último, un conocimiento especializado que se adquiere mediante el aprendizaje de las normas que rigen los procesos.

Esta conceptualización de la burocracia continúa siendo el fundamento de los estudios sobre la administración pública, así como del análisis y la formulación de las políticas públicas. Por lo que resulta fundamental para comprender los retos que enfrentan tanto los ciudadanos como la administración pública que decide implementar espacios de cocreación e innovación entre ciudadanos y autoridades, pues como advierte Weber (2014): “la burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción” (p. 177), tal vez incluso de modificación.

Por consiguiente, la apertura a la participación ciudadana implica adaptaciones importantes para las estructuras burocráticas que algunos autores estiman que difícilmente se pueden realizar. Por ejemplo, para Robert K. Merton (1947, citado en R. Peters, 2020) las burocracias suelen ser rígidas y cerradas a influencias externas. También Michel Crozier (1967) las describe como sistemas cerrados que son inca-

paces de adaptarse a los cambios debido a que se aíslan de influencias externas desconectando a sus empleados de la realidad social. En el enfoque clásico de la burocracia de Weber –centrado en la eficiencia de las funciones administrativas, aislado del proceso político, altamente jerarquizado y autónomo respecto de la sociedad–, ni siquiera se va a considerar la posibilidad de abrirse al escrutinio y la participación de la ciudadanía. De hecho, los ciudadanos sólo se consideran importantes durante el proceso electoral.

Avanzado el siglo XX se adoptará el modelo de la Nueva Administración Pública, enfocado en cómo ofrecer más y mejores servicios con los recursos disponibles y en cómo mantener el nivel de servicios gastando menos dinero; y se establecerán como temas prioritarios el interés por la equidad social y los resultados favorables de las políticas públicas. Asimismo, en este nuevo modelo los funcionarios son considerados como una especie de agentes de cambio social que deben participar en la elaboración de las políticas. Al cambiar el método y el objeto de la administración pública para enfocarse en el bien público, también surgirán nuevas cuestiones, no sólo acerca de los principios organizativos en que se basa la administración, sino en relación con qué justifica la dominación ejercida por los políticos sobre los burócratas y de ambos con respecto a los ciudadanos. Con la Nueva Administración Pública, aparentemente más abierta y democrática que el modelo clásico weberiano, se acentúa la responsabilidad frente al “cliente” o “consumidor” de los programas públicos. Sin embargo, los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede expresar sus opiniones y ejercer sus derechos no están considerados como relevantes (B. G. Peters, 2004; Carrillo, 2004).

Será hasta lo que se conoce como *el giro hacia la gobernanza* en la administración pública que la participación ciudadana deja de ser pasiva y marginal para ser considerada como un elemento activo y sustantivo en la conformación de las políticas públicas, a partir de la idea de que los ciudadanos contribuyen a mejorar el espacio público y que pueden ser sujetos participativos de una administración pública deliberativa (Sánchez González & Giraldo Palacio, 2015).

Con la gobernanza se parte de la premisa central de que el acto de gobernar consiste fundamentalmente en timonear la economía y la sociedad. Por lo que se incluye a diversos actores de la sociedad civil

y del sector privado en los procesos del gobierno con el fin de atender los problemas complejos que afectan a la sociedad actual. De manera que *el giro hacia la gobernanza* significa, por una parte, que el gobierno deja de ser el actor autónomo y dominante que era y, por la otra, que las políticas públicas se elaboran e implementan en buena medida mediante la interacción de actores públicos, privados y sociales (B. G. Peters, 2004).

La idea que se ha generalizado sobre la gobernanza es que se trata de una nueva manera de conducir los asuntos públicos y de hacer política pública que es distinta a la del gobierno jerárquico y burocrático. Aunque no en el sentido de que las estructuras gubernamentales tradicionales desaparezcan, sino en el entendido de que éstas cohabitan, se contraponen y se complementan –con cierto grado de tensión– con las redes, los mecanismos y las instituciones donde actores no gubernamentales tienen una presencia importante (Porras, 2019).

En términos generales, la gobernanza representa la transformación del funcionamiento de la administración pública en aspectos relacionados con el control directo, el sistema burocrático y la democracia (B. G. Peters, 2004). En primer lugar, se entiende que hay un menor control en la toma de decisiones pues no se parte de la desconfianza, sino que se asume una visión positiva y de confianza en las capacidades de los individuos para tomar sus propias decisiones. Asimismo, el Estado comparte su soberanía con actores no estatales permitiendo que participen en los procesos decisorios.

En segundo lugar, en la gobernanza se flexibiliza la idea de mantener exclusivamente una burocracia permanente y jerárquicamente organizada, ya que se admite la idea de que actores externos al gobierno se vean involucrados, sin importar que no hayan sido socializadas en los valores del servicio público o que su colaboración sea de corto plazo. Finalmente, aunque permanece la idea de la autoridad última del Estado sobre las políticas públicas, se reconocen otras formas y espacios de participación pública que promueven el desarrollo de una ciudadanía vigilante y participativa, al grado que la normatividad producida por las instituciones formales puede ser modificada si los ciudadanos imponen sus ideas respecto a la implementación de las políticas públicas.

La gobernanza puede favorecer una gestión pública efectiva, pero requiere una cultura de apropiación de lo público que implique compromiso, colaboración y corresponsabilidad en la generación de prácticas innovadoras e inclusivas, así como en la provisión de bienes y servicios públicos de calidad. En particular, se requiere contar con un Gobierno Abierto inclusivo y con igualdad de participación para toda la ciudadanía (Trigo & Álvarez, 2017).

Conceptualmente, la definición de lo que es Gobierno Abierto sigue en construcción a partir de un proceso dialéctico entre teoría y práctica, lo cual no es obstáculo para que se le vea como “una tendencia innegable y aparentemente irreversible” (Gómez Álvarez, 2018, p. 223). No se trata solamente de una mejora administrativa, sino que es una forma de operar de las instituciones públicas que constituye un paso hacia la democratización de las políticas públicas. Su propósito es hacer a la administración pública más sensible a las necesidades y prioridades de los ciudadanos a partir de los preceptos que lo constituyen: (a) rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información; (b) participación ciudadana en diseño e implementación de políticas públicas; y (c) colaboración e innovación entre los diversos actores (Bojórquez, 2012; Cobo, 2012; Oszlak, 2013; Villoria Mendieta, 2012).

Aunque la Nueva Administración Pública mejora el desempeño de los funcionarios, no pretende una transformación de fondo en la misma medida en que lo hacen la gobernanza y el Gobierno Abierto, que establecen pautas para que los diversos actores conversen, debatan y construyan entre las acciones que son necesarias y, al mismo tiempo, promueven la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. Sin embargo, la apertura para lograr su implementación no sólo se debe dar en el gobierno, sino también en la ciudadanía y los sectores social y privado (Arellano Gault, 2010; Brugué-Torruella, 2018; Sánchez Bernal, 2015).

En este sentido se trata de transitar desde una participación ciudadana tradicional a una participación ciudadana en gobernanza. Avanzar en esta dirección implica un rediseño profundo para pasar del Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos y de estilo de gestión autoritario, a lo opuesto. Sin embargo, solamente a través del ejercicio continuo de los procesos participativos todos los actores –públicos,

sociales y privados— se acostumbran a entender mejor la complejidad como algo inherente al proceso decisional público, dejándolo de percibir como una anomalía a superar (Meza, 2019; Sánchez González & Giraldo Palacio, 2015; Somuano, 2018).

CAPACIDADES INSTITUCIONALES CONVENIENTES PARA UN GOBIERNO ABIERTO

Los elementos fundamentales que cualquier definición de Gobierno Abierto debe incluir son: transparencia, rendición de cuentas, participación y tecnología. Ninguna definición está completa si no son tomados en cuenta. Sin embargo, estos elementos no se deben considerar de manera aislada, pues la forma en que interactúan y se utilizan juntos es lo que da al Gobierno Abierto su enorme potencial de transformación democrática y promueve que los gobiernos sean más sensibles y eficaces. En particular, la participación desempeña un papel fundamental, pues debe ser el adhesivo que mantenga unidos los cuatro elementos, ya que asegura que la ciudadanía sea el centro de cualquier iniciativa de Gobierno Abierto (Solís Ribeiro, 2017).

La relevancia que se otorga a la participación ciudadana se origina en la necesidad de resolver tres problemas que aquejan a las democracias actuales: la ilegitimidad, la injusticia y la ineficacia. En relación con el primero de estos problemas, en buena medida las justificaciones que se dan para que exista una mayor participación surgen del deseo de incrementar la legitimidad de la representación política, la cual va disminuyendo a causa de la deficiente capacidad de legitimación que otorgan los procedimientos electorales: “La confianza pública en el legislativo y las organizaciones administrativas, la membresía y la identificación con los partidos políticos, y las tasas de votación y de participación política convencional han disminuido en muchas democracias” ante la percepción de que son corruptas o ineficaces (Fung, 2015, p. 32).

En cuanto a la injusticia, ésta por lo general surge de la desigualdad política. Cuando algunos grupos no pueden influir en la agenda política o las decisiones gubernamentales, o bien, no pueden obtener información relevante para evaluar cómo las políticas públicas pueden ayudar a sus intereses porque se encuentran excluidos o no están

organizados, es probable que las leyes y las políticas públicas no funcionen bien para ellos o no los tomen en cuenta (Fung, 2019).

Finalmente, respecto a la eficacia sucede que incluso cuando las decisiones públicas sean justas y legítimas, las instituciones del Estado pueden ser incapaces de llevarlas a cabo si los funcionarios carecen de la información, el ingenio, el conocimiento o los recursos necesarios para atender efectivamente los problemas sociales. Ante este problema los ciudadanos podrían contribuir al desarrollo de enfoques y estrategias innovadores porque no están atados al conocimiento a veces obsoleto de los expertos ni a las técnicas incrustadas en los procedimientos de las organizaciones burocráticas (Fung, 2019).

Sin embargo, cabe advertir que los efectos de la participación ciudadana a veces se han idealizado y se piensa que por sí sola la participación de los ciudadanos va a mejorar la inclusión, estimulará las decisiones de contenido progresista, remediará los males de la representación política o reflejará fielmente los intereses de la ciudadanía (Zarembeg & Welp, 2020; Zarembeg, 2020). La cuestión de fondo sigue siendo el propósito y la forma de la participación ciudadana.

Por otra parte, la interacción entre ciudadanía y gobierno que se promueve en el Gobierno Abierto se realiza través de distintos enfoques o modelos. El modelo propuesto por la Alianza para el Gobierno Abierto (modelo AGA) es el más reconocido y en éste se promueve el diálogo entre gobierno y ciudadanía para establecer compromisos y planes de acción. Asimismo, con el apoyo de la tecnología la información se pone al alcance de la sociedad que exige rendición de cuentas (Morales Canales, 2019).

Además del modelo AGA se han diseñado y puesto en funcionamiento otros que responden a las necesidades y complejidades locales. En México, por ejemplo, cada orden de gobierno implementa un modelo de Gobierno Abierto distinto con características particulares que, no obstante, comparten atributos como la transparencia y la participación ciudadana. Así, en el ámbito federal el modelo que se implementa corresponde al que se generó en el marco de AGA, aunque con ciertas innovaciones relevantes como la creación del Secretariado Técnico Tripartita. Por su parte, en las entidades federativas se ha seguido la metodología propuesta por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la cual facilita

a los gobiernos estatales y las organizaciones de la sociedad civil llegar a acuerdos para codiseñar planes locales de acción. Finalmente, en el ámbito municipal se generan ejercicios locales de Gobierno Abierto con un enfoque principalmente dirigidos a los servicios públicos (Valenzuela Mendoza & Bojórquez Pereznieto, 2019).

Sin embargo, en los tres niveles de gobierno el reto sigue siendo la generación de capacidades institucionales y organizativas que fomenten las relaciones entre gobierno y sociedad. En este sentido, “los modelos de Gobierno Abierto implementados en México requieren la gestión de cambio institucional y una visión organizacional integral para reducir probabilidades de quedarse en el discurso y perder la oportunidad histórica de transformar la administración pública” (Valenzuela Mendoza & Bojórquez Pereznieto, 2019, p. 179).

Si bien es cierto que el modelo AGA se ha difundido como una *receta* atractiva para atender los males de la opacidad y la exclusión ciudadana porque impulsa la innovación y el intercambio de conocimientos y recursos entre la ciudadanía y los gobiernos, su éxito se ha dado principalmente en los países con democracias consolidadas y mayor igualdad en el ejercicio de derechos. Sin embargo, este modelo parte de supuestos que no necesariamente se cumplen en países con bajos niveles de democratización, una marcada brecha digital, escasas capacidades de participación social, altos índices de corrupción, y políticas de transparencia y rendición de cuentas marginales (Morales Canales, 2019).

En el modelo AGA se considera, por un lado, que en los gobiernos existen reformadores comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, la falta de apoyo político, la ausencia de incentivos y la carencia de recursos suficientes obstaculizan la apertura gubernamental. Por otro lado, se asume la existencia de ciudadanos y organizaciones sociales capaces y dispuestas a cooperar con el gobierno, pero sin contar formalmente con vías de diálogo y negociación, “por lo que prevalece la desconfianza mutua y se obstaculiza la interlocución constructiva” (Morales Canales, 2019, p. 20).

Quizás el mayor desafío que tienen que superar los ejercicios de Gobierno Abierto que se realizan en países con bajos niveles de democratización y acceso a los derechos sea la desconfianza que prevalece entre ciudadanía y gobierno. Este conflicto se expresa particular-

mente en el ámbito de las políticas públicas y su resolución requiere de la existencia de amplios niveles de confianza entre ciudadanos y gobernantes (Warren, 1999). A lo anterior hay que agregar que las políticas de gobernanza y apertura a la participación ciudadana en países como México continuamente se enfrentan al obstáculo de que los gobiernos todavía se encuentran construyendo sus capacidades burocráticas, administrativas y de gestión. Por su parte, la sociedad da por hecho que ya están consolidadas y esto genera tensiones y desgaste cuando se confrontan la incapacidad gubernamental y las altas expectativas ciudadanas (B. G. Peters, 2006, citado en Porras, 2019).

Entonces, los diseños institucionales para el Gobierno Abierto deben considerar la construcción de relaciones de confianza entre el gobierno y la ciudadanía. Tilly (2010a) define la confianza en términos de riesgo como una relación social con prácticas asociadas: “consiste en poner resultados valorados ante el riesgo de las fechorías, los errores o los descuidos de los otros” (p. 32). En el ámbito político, advierte Tilly, la confianza es una condición necesaria para la democracia, pues para que ésta funcione se requiere cierto nivel de confianza. También, Putnam (1994) otorga un papel fundamental a la conexión entre confianza y democracia al advertir que la efectividad de los gobiernos –entendida como la rapidez de respuesta, la eficiencia en el uso de los recursos y la percepción que tienen los ciudadanos de sus autoridades–, no se asocia con cuestiones técnicas sino con la confianza existente en el contexto social. Como advierte Güemes (2018):

La confianza es relevante en tanto nuestros sistemas políticos apuestan por la gobernanza como modelo de gestión social. Si la gobernanza se realiza a partir del codiseño, codecisión, coproducción, complementación y coevaluación, la coordinación entre actores diferentes es la piedra de toque de la misma y la confianza un asunto de gran relevancia. Sin confianza la colaboración se antoja improbable y, en el caso de que exista, dicha colaboración será episódica o coyuntural y no un elemento que permita pensar en la participación ciudadana en la cogestión de lo público. (p. 232)

No obstante, cuando los ciudadanos desconfían de las instituciones públicas porque dudan de su legitimidad, o bien, perciben falta de claridad en las reglas o consideran que en ellas predominan prácticas de corrupción, es poco probable que confíen en ellas o en quienes las encabezan (Morris y Klesner, 2010). Por lo tanto, la confianza se

genera también “en la capacidad que tienen los ciudadanos para supervisar la actuación de las entidades dotadas de legitimidad pública” (Vega Godínez, 2012, p. 38).

En este sentido la desconfianza ciudadana hacia las instituciones también puede tener un aspecto benéfico: si no hubiera desconfianza los ciudadanos no se preocuparían de vigilar, controlar y demandar rendición de cuentas y transparencia. Al estar insatisfechos con el funcionamiento de sus instituciones, los ciudadanos desconfiados pueden impulsar reformas que profundicen la democracia (Norris, 1999). Sin embargo, “para que la desconfianza sea sinónimo de vigilancia se demanda ciudadanos informados, educados y con tiempo suficiente para ejercer labores de control y reclamo” (Güemes, 2018, p. 232).

Asimismo, el éxito de un Gobierno Abierto se relaciona con el grado de confianza en las experiencias burocráticas que tienen los ciudadanos a partir de los encuentros burocráticos iniciados desde la burocracia, así como de aquellos que son iniciados por el ciudadano. Sobre esto Lipsky (1989) advierte que el personal de primera línea o primer contacto del ciudadano con las dependencias públicas cumple un papel fundamental. La teoría de la burocracia a nivel de calle (*street-level bureaucracy*) resalta que este personal “se convierte de facto en (re)formuladores cotidianos de las políticas públicas que, en teoría, solo les correspondería implementar” (Dussauge Laguna, Cejudo & Pardo, 2018, p. 19). Por consiguiente, los gobiernos que implementen ejercicios de Gobierno Abierto deben desarrollar en sus funcionarios competencias y perfiles profesionales que les permitan llevarlas a cabo de manera exitosa.

Por otra parte, también se requiere superar la baja institucionalización de la participación ciudadana, que suele concentrarse en dinámicas consultivas, pues escasamente se le incluye en actividades de evaluación y control. Para ello “se deben generar incentivos para que la ciudadanía colabore con el gobierno, en particular cuando la agenda está dominada por temas que exigen mayor rendición de cuentas” (Valenzuela Mendoza & Bojórquez Pereznieta, 2019, pp. 197-198). Esto constituye un factor primordial si se pretende que las instituciones participativas faciliten la creación de valor para la ciudadanía a través del sector público, o bien, para que la ciudadanía sea creadora

de valor público (Díaz Aldret y Ortiz Espinoza, 2014; Martínez Puón, 2017; Meza, 2019).

Sin embargo, el diseño mismo de los ejercicios de Gobierno Abierto puede llevar a que se conviertan en una simulación de la rendición de cuentas y el control democrático de las acciones gubernamentales por parte de la ciudadanía (Godínez Terrones, 2019). En ocasiones el Gobierno Abierto se limita a la apertura de la información gubernamental a través de plataformas tecnológicas, aunque en sí misma la promoción de herramientas tecnológicas para que la gente acceda a datos abiertos no se puede categorizar como un ejercicio efectivo de Gobierno Abierto porque carece de espacios participativos que se vinculen con los procesos decisorios gubernamentales (Valencia Domínguez, 2020). De hecho, el Gobierno Abierto “puede existir sin tecnología y se pueden abrir datos en formatos accesibles sin que forzosamente sirvan a la población o se atiendan problemas prioritarios” (Morales Canales, 2019, p. 25).

Por lo tanto, la apertura gubernamental que potencialmente puede contribuir a crear capacidades institucionales que favorezcan el incremento de la confianza mutua entre gobierno y ciudadanía, se puede reconocer a partir de ciertos atributos claves como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Cualidades de la apertura gubernamental

COMPONENTE	ADENTRO DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA	HACIA AFUERA DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA
<i>Transparencia colaborativa</i>	Producir datos abiertos o información pública, en plataforma interoperable.	Garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública contextualizada y de calidad.
<i>Participación colaborativa</i>	Crear mecanismos de tratamiento de ideas y procesar la innovación. Inteligencia gubernamental abierta a ciudadanos.	Fomentar la inclusión de la ciudadanía de manera individual o a través de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema. Inteligencia colectiva abierta al gobierno.
<i>Creación de valor social</i>	Modelos de gestionar lo público en forma transparente e interactiva. Una administración más deliberativa.	Intervención digital y política de la ciudadanía en procesos de política y gestión públicas.

Fuente: Adaptado de “Modelos de implementación del Gobierno Abierto en México”, por Valenzuela y Bojórquez (2019).

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el Gobierno Abierto precisa de una transparencia y una participación colaborativas y de carácter inteligente y comprensible. Pero no se conseguirán si no se garantiza el acceso de la ciudadanía a una información pública contextualizada y de calidad, pues la participación ciudadana que requiere

re un Gobierno Abierto debe conocer la gestión pública y ejercer sus derechos. De manera que aporte su inteligencia social o colectiva para generar valor público (Valenzuela Mendoza & Bojórquez Pereznieto, 2019). En este sentido:

Caracterizar a una administración pública colaborativa, tanto en lo político como en lo tecnológico, requiere de procesos y objetivos de la administración que deben ser adoptados por políticos, tecnólogos, ciudadanos, académicos y practicantes, como vía para identificar problemas endémicos de corrupción y falta de capacidades institucionales en los gobiernos. (Valenzuela Mendoza & Bojórquez Pereznieto, 2019, p. 185)

REFLEXIONES FINALES

Transformar a las organizaciones burocráticas para que la transparencia y la participación de los ciudadanos sean elementos relevantes en los procesos decisorios constituye una tarea ardua. Por lo tanto, no es casual que las críticas que se hacen al Gobierno Abierto se enfoquen en señalar que se ha convertido en un recurso discursivo que utilizan los gobiernos para simular una buena administración y lograr legitimidad ante los ciudadanos.

A la gobernanza –y por ende al Gobierno Abierto– se le adjudica una reputación subversiva al presentarla como un instrumento que cuestiona al gobierno jerárquico y burocrático. Sin embargo, esto no ocurre necesariamente, como lo demuestran las alianzas entre gobernantes y empresarios para promover el crecimiento económico de una ciudad y que se presentan como un ejercicio de participación ciudadana y de codiseño de políticas públicas, ocultando con ello los arreglos entre élites económicas y políticos locales (Paquet, 2013).

Asimismo, puede suceder que, en lugar de modificar las relaciones jerárquicas de poder, la aparente cesión de autoridad que hacen los gobernantes en realidad las fortalezca: “usando un discurso amigable de coordinación y cogobierno, en realidad estarían reforzando relaciones de poder tradicionales” (Porrás, 2019, p. 49). También Pierre y Peters (2005) advierten de esta situación al hacer notar que la manera más sencilla de obtener la legitimidad necesaria para gobernar de manera efectiva es a través de la aparente delegación del poder y la inclusión de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas.

También existe el riesgo de que el uso instrumental de la gobernanza y el Gobierno Abierto sobreexija las experiencias participativas y reconcentre el poder en los gobernantes (Needham, 2002). De manera que en lugar de ser un mecanismo para incrementar la capacidad de los ciudadanos para definir los objetivos de las políticas públicas y supervisar su implementación, el Gobierno Abierto sea visto como una simulación, desacreditando con ello su potencial democrático.

Finalmente, también puede suceder que el relevante papel que los ciudadanos desempeñan en el Gobierno Abierto sea más aparente que real, transformándolo en un eufemismo para justificar un trabajo sin sueldo. Asimismo, se puede dar el caso de que la selección de las organizaciones de la sociedad civil participantes no sea imparcial, pues en muchas ocasiones son elegidas para evitar problemas con otros grupos potencialmente conflictivos y radicales a los cuales se margina, aunque se pretenda dar una imagen de inclusión social (Gideon, 1998).

Todos estos son factores de riesgo que los ejercicios de Gobierno Abierto deberán evitar si efectivamente pretenden una transformación democrática de las relaciones entre gobierno y ciudadanía donde se recupere la confianza perdida. Tilly (2010b) advierte que la democratización de las sociedades requiere de mecanismos y procesos que la promuevan. Por consiguiente, el Gobierno Abierto se puede constituir en un proceso de suma relevancia para impulsar la democratización de una sociedad si se le dota de las capacidades institucionales necesarias que promuevan efectivamente la transparencia y la participación ciudadana colaborativas y vinculantes con la gestión gubernamental.

REFERENCIAS

- Almond, G. A. & Verba, S. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- Arellano Gault, D. (2010). "De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Cinco dilemas". En E. Cabrero (Comp.). *Administración pública* (pp. 207-220). Biblioteca Básica de Administración Pública. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal–Siglo XXI Editores.
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Bojórquez, J. A. (2012). “La caja negra del Estado: el reto del gobierno abierto”. En A. Hofmann, A. Ramírez Alujas & Bojórquez Pereznieto, J. A. (Coords.). *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 165-190). México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública – Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- Brugué-Torruella, Q. (2018). “De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto”. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2(3), 8-32.
- Carrillo, E. (2004). “La evolución de los estudios de administración pública: La cuestión del objeto”. En M. C. Pardo (Comp.). *De la administración pública a la gobernanza* (pp. 21-60). México: El Colegio de México.
- Cobo, C. (2012). “Gobierno Abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica”. En A. Hofmann, A. Ramírez Alujas & Bojórquez Pereznieto, J. A. (Coords.). *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 101-117). México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública – Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- Crozier, M. (1967). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Crozier, M., Huntington, S. & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press,
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – Nueva Sociedad.
- Díaz Aldret, A. y Ortiz Espinoza, A. (2014). “Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado”. En A. Díaz Aldret (Comp.). *Gobiernos locales* (pp. 203-234). Biblioteca Básica de Administración Pública. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal – Siglo XXI Editores.
- Downs, A. (1997). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Pearson.
- Dussauge Laguna, M. I., Cejudo, G. M. & Pardo, M. C. (Coords.). (2018). *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Fung, A. (2019). “Variedades de participación en la gobernanza compleja”. En L. Morales Canales. *Gobierno abierto* (pp. 203-230). México: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública. Gobierno de la Ciudad de México (obra original publicada en 2006).
- García Guitián, E. (2016). “El discurso liberal: democracia y representación”. En R. del Águila, F. Vallespín et al. *La democracia en sus textos* (115-128). Madrid: Alianza Editorial.

- Gideon, J. (1998). "The Politics of Social Service Provision through NGOs: A Study of Latin America". *Bulletin of Latin American Research*, 17(3), 303-321.
- Godínez Terrones, J. J. (2019). "La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 65, 93-113.
- Gómez Álvarez, D. (2018). "Gobierno Abierto: ¿innovación o reciclaje? Concepto y práctica de una tendencia global". En F. Nieto & E. Velasco (Eds.) *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo* (pp. 197-231). México: El Colegio de México.
- Güemes, C. (2018). "Confianza en la administración pública. Eunomía". *Revista en Cultura de la Legalidad*, 15, 231-238
- Habermas, J. (1998). *Más allá del Estado nacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Iglesias, A. & Barbeito, R. L. (2014). "¿Es posible más y mejor democracia? Democracia como empoderamiento político del ciudadano". *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, 18, 215-242.
- Lagos, M. (2018). *El fin de la tercera ola de democracia*. Corporación Latinobarómetro, Recuperado de: <https://www.latinobarometro.org>
- Lipsky, M. (1989). *Street Level Bureaucracy*. Estados Unidos: Russel Sage.
- Martínez Puón, R. (2017). *De la transparencia hacia un Gobierno abierto*. México: Tirant Lo Blanch.
- Meza, O. D. (2019). "Retos asociados al rediseño institucional de los municipios para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción (TRACC)". En M. Merino & J. Hernández Colorado (Coords.). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México* (pp. 321-334). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
- Morales Canales, L. (2019). *Estudio introductorio: Claves para una política de Gobierno Abierto*. En L. Morales Canales (Comp.). *Gobierno Abierto* (pp. 19-41). Biblioteca Básica de Administración Pública. México: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública. Gobierno de la Ciudad de México.
- Morris, S. y Klesner, J. (2010). *Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico*. *Comparative Political Studies*, 43 (10), 1258-1285.
- Mouffe, C. (2016). *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Needham C. (2002, marzo 23-27). Empowering Citizens, Consumers, Councilors or Cabinets? The Impact of Consultation on Local Government in the United Kingdom (Ponencia). ECPR Joint Workshops Session, Turín, Italia.

- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1997). *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. Nueva Sociedad, 152, 143-167.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. Limusa-Noriega.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe—Organización de Estados Americanos—Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Paquet, G. (2013). *Tackling Wicked Policy Problems: Equality, Diversity and Sustainability*. Ottawa: Invenire Books.
- Peters, B. G. (2004). “Cambios en la naturaleza de la administración pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. En M. C. Pardo (Comp.). *De la administración pública a la gobernanza* (pp. 69-95). México: El Colegio de México.
- Peters, R. (2020). “La burocracia y sus defectos”. En R. Peters y F. Nieto Morales (Eds.). *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza* (pp. 57-82). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas – El Colegio de México.
- Pharr, S. & Putnam, R. (2000). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Porrás, F. (2019). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Puerta Riera, M. I. (2016). *Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea*. Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad, 23(65), 9-43.
- Putnam, R. D. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Editorial Galac.
- Rosanvallon P. (2008). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Sánchez Bernal, M. A. (2015). “Gobierno Abierto, una estrategia innovadora para la *governance local*”. En J. C. Olvera García & L. Contreras Orozco (Coords.). *Administración pública y sociedad. Una necesaria relación de proximidad* (pp. 31-54). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México – Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez González, J. J. & Giraldo Palacio, M. E. (2015). “La participación ciudadana como mecanismo para la construcción de una gobernanza colaborativa”. En J. C. Olvera García & L. Contreras Orozco (Coords.). *Administración pública y sociedad. Una necesaria relación de proximidad*

- (pp. 227-250). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México–Miguel Ángel Porrúa.
- Schumpeter, J. (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Página indómita.
- Solís Ribeiro, R. (2017). “¿En qué consiste un Gobierno Abierto?” En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 85-99). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Sommano, M. F. (2018). “Participación ciudadana efectiva en la gestión pública”. En F. Nieto & E. Velasco (Eds.). *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo* (pp. 233-263). México: El Colegio de México.
- Tilly, C. (2010a). *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Tilly, C. (2010b). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Trigo, M. F. & Álvarez, V. (2017). “Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América”. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 33-51). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Valencia Domínguez, O. (2020). *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Valenzuela Mendoza, R. E. & Bojórquez Pereznieta, J. A. (2019). “Modelos de implementación del Gobierno Abierto en México”. En L. Morales Canales (Comp.). *Gobierno Abierto* (pp. 176-202). México: Siglo XXI–Escuela de Administración Pública. Gobierno de la Ciudad de México.
- Vega Godínez, A. (2012). *Estudios de caso en acción pública y acción colectiva*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa–Juan Pablos Editor.
- Villoria Mendieta, M. (2012). “El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. En: A. Hofmann, A. Ramírez Alujas & Bojórquez Pereznieta, J. A. (Coords.). *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 69-99). México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública–Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- Warren, M. (1999). *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica (obra original publicada en 1922).
- Zaremberg, G. (2020). “Debates y mitos sobre innovación democrática”. En Francisco Valdés-Ugalde (Coord.). *Las ciencias sociales y el futuro de la*

- política democrática* (pp. 71-88). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Zarembeg, G. & Welp, Y. (2020). “Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática”. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), 71-94.

Capítulo 3

El modelo de gobierno abierto como una oportunidad para fortalecer la democracia en el ámbito local

DANIEL ROJAS NAVARRETE*

MARIO ARMANDO VÁZQUEZ**

**Dr. en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. Profesor-
Investigador en la Universidad Autónoma de Querétaro.*

Correo: daniel.rojas@uaq.mx

***Maestro en Estudios Regionales. Profesor de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro.*

Correo: mario.vazquez@uaq.mx

INTRODUCCIÓN

Los problemas de la democracia asociados a la representación política y la eficacia de los resultados del ejercicio del gobierno son el eje de análisis para comprender cómo el modelo de Gobierno Abierto -en adelante GA- contribuye a fortalecer la democracia. Es decir, el trabajo tiene un doble propósito, establecer la relación entre los principios GA con la legitimidad de las acciones gubernamentales e identificar los desafíos y buenas prácticas que contribuyen a la eficacia del gobierno en materia de transparencia, rendición de cuentas, ampliación de la participación ciudadana, colaboración entre sociedad civil y gobiernos locales.

Para ello se ofrece una revisión de la literatura del modelo de GA, teniendo como criterio los acuerdos sobre los principios o valores de transparencia, rendición de cuentas, colaboración, participación e innovación y tecnología. Por otra parte, se busca articular los principales rasgos de los trabajos que dan cuenta de la implementación gubernamental en la región de América Latina y en particular en las investigaciones a nivel local.

La relevancia del análisis se encuentra en comprender los esfuerzos a nivel local por impulsar una agenda que incluya los ejes del GA. Esto implica indagar sobre los desafíos de lograr que una coalición promo-

tora desde la sociedad civil colabore con el órgano garante de acceso a la información en la articulación de un plan de acción a nivel local.

Por otra parte, se identifican las principales discusiones en torno a las posibilidades que ofrece el modelo de GA, en su nivel subnacional, a diversos sectores de la sociedad civil, para fortalecer prácticas auténticas de participación y colaboración. En este sentido, a partir de la evidencia empírica acumulada en los hallazgos de investigación se muestran algunos avances en la implementación de un GA en el ámbito local.

En cuanto a la organización del documento, se encuentra conformado por cuatro apartados. En el primero, se presentan de forma breve los antecedentes del GA, en el segundo, se ofrece un concepto de GA generado en la literatura latinoamericana, en la tercera sección, se discute brevemente sobre el GA y políticas públicas, posteriormente se indaga sobre la relación entre las democracias emergentes y el GA.

ANTECEDENTES DEL MODELO GOBIERNO ABIERTO

El término de GA emerge en 1955, marcado por las luchas cívicas en favor de mayor transparencia y rendición de cuentas gubernamental, que culminan cuando en el Congreso de Estados Unidos promulga en 1966 la Ley federal de libre acceso a la información (*Freedom Of Information Act*). No obstante, en aquel contexto, el GA fue utilizado como símbolo de la lucha en favor de la transparencia, sin el alcance de un nuevo modelo de gestión gubernamental (Oszlack, 2016; González, 2017; Figueras, 2019).

El antecedente más reciente fue en el año 2009, cuando el expresidente Barack Obama, impulsó una estrategia para mejorar la administración pública bajo la idea central de la apertura del quehacer de la actividad gubernamental. Dicha propuesta, se encuentra en el multicitado Memorándum por la Transparencia y GA. La directriz del documento, tuvo un alcance mayor, cuando en 2011 durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, se presentó la propuesta de la Alianza por el GA. La recepción y adscripción de diferentes gobiernos nacionales a la estrategia del GA ha tenido un éxito rotundo, al tomar dicho esquema como un nuevo modelo de gobierno que co-

adyuve a obtener mejores resultados en las tareas del gobierno (González, 2017; Criado y Valenzuela, 2018; Figueras, 2019; Soria, 2020).

La propuesta de la Alianza por el GA fue promovida por Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, quienes propusieron los siguientes compromisos: incrementar la disponibilidad de la información gubernamental; apoyar la participación cívica; implementar altos estándares de integridad profesional en el servicio público; incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Así, los diferentes gobiernos nacionales que se inscribieron, asumieron los compromisos, teniendo como ejes la transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana. Al mismo tiempo, es necesario aclarar que el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC'S), se han concebido como un medio estratégico para la publicidad, pero no como un del GA (CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT, 2016; Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017).

¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO?

Señalar la propuesta del GA como una moda, una etiqueta o el camino para modernizar el gobierno con base en los principios de eficacia, efectividad y eficiencia es una verdad de Perogrullo. En parte, porque los tres principios normativos son el horizonte de diferentes modelos de administración pública, pasando por la administración tradicional, la nueva gerencia pública, la gobernanza o el gobierno por políticas públicas.

En la abundante literatura del modelo de GA, producida al menos en los últimos diez años, se encuentran numerosas reflexiones en torno a los pilares del GA, conceptualizaciones generales de lo que debe ser el GA, las condiciones que favorecen o entorpecen la instauración de un ejercicio del poder bajo los principios de transparencia, participación, colaboración y el uso de TIC como medio potenciador del alcance de los tres principios anteriores.

Un aspecto importante del GA es que debe ser comprendido en dos dimensiones generales: 1) como modelo de gestión gubernamental orientado a incrementar los principios administrativos de eficiencia, eficacia y efectividad, y 2) como una nueva relación entre el Estado y

la sociedad en la que la legitimidad de las acciones de gobierno se asocia a la capacidad de respuesta del Gobierno a los problemas públicos y en la manera en que actores no estatales forman parte del ciclo de la política pública.

Dado lo anterior, las definiciones de GA que guían la discusión del documento son de carácter prescriptivo, entre ellas tenemos las siguientes:

El GA es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social (CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT, 2016, p.7) Dicha definición se encuentra en el primer componente, en un modelo de gestión orientado a resolver problemas de eficacia de la acción gubernamental.

Bajo una segunda definición de GA se concibe como una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que –basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el *open data* y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo y estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político-administrativa es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes (Cruz-Rubio, 2015, p. 46).

La segunda definición se incluye en los dos componentes, como un modelo de gestión, pero también como una interacción política, en la que la democracia participativa y empoderamiento ciudadano son claves para comprender que el GA tiene componentes técnicos y políticos, que emergen como una respuesta de al menos algunos de los problemas de las democracias contemporáneas: la desconfianza en las instituciones, la participación efectiva, el combate a la corrupción y la necesaria legitimidad de la acción.

En este sentido, el GA apunta a un triple objetivo: promover la transparencia, la participación y la colaboración, dentro del gobierno y entre éste y la ciudadanía. No obstante, se debe avanzar en establecer con mayor claridad los atributos que caracterizan a un gobierno transparente, participativo y colaborativo, así como cuánta transparencia, participación y colaboración debería alcanzar para calificar como GA (Oszlak, 2019, p.36).

Una primera aproximación es considerar las acciones de GA como productoras de valor público, entendido como aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado (Moore, 2006. Citado en Valenzuela y Bojórquez, 2016, p.130).

Lo anterior, implica que el gobierno debe contar con la capacidad de procesar el disenso surgido entre actores con diferentes intereses, al mismo tiempo que coordine las actividades del gobierno y la sociedad civil organizada, a fin de generar información socialmente útil que habilite la participación ciudadana informada en el proceso de toma de decisiones, implementación o evaluación de acciones públicas (Oszlak y Kaufman, 2014; Figueras, 2019).

Por otra parte, la propuesta de Soria (2020), para observar al GA como un tipo ideal en el que se transita de un gobierno cerrado, a uno en proceso de apertura y finalmente en un GA como ideal, es bastante útil en la medida que nos sirve como referencia para medir el avance en diferentes escalas, la instauración del GA. Para ello se propone analizar la transparencia en tres niveles: pasiva unidireccional, reactiva bidireccional y activa en alianza con la ciudadanía. La colaboración también es situada en tres grados: escasa colaboración y descoordinada; acciones coordinadas por instituciones públicas y la cocreación, coproducción y cogestión de alternativas de acción pública. Los grados de avance de cada componente y su interacción son la manera en que se puede observar el avance entre los hechos y el horizonte normativo del GA.

En este sentido, Valenzuela y Bojórquez (2016) indican que la transparencia colaborativa tiene como función producir información que se enmarque en el uso de plataformas interoperables que comuniquen decisiones, fomenten la participación ciudadana y permitan un

modelo de organización, donde la gestión es más inteligente y abierta a múltiples actores. En el principio de participación ciudadana se considera la información como elemento fundamental para posibilitar la incidencia con ideas, propuestas y exigencias. Lo que la hace diferente de la participación política vía referéndum y plebiscitos, bajo la cual se busca el control ciudadano. Al mismo tiempo, se distingue de la participación ciudadana, con los repertorios de acción colectiva como las protestas.

Cuadro 1. Los componentes del Gobierno Abierto

Componentes	Dentro de la organización pública (variables endógenas)	Hacia afuera de la organización pública (variables exógenas)
Transparencia colaborativa	Producir datos abiertos e información pública, en plataforma interoperable.	Garantizar al ciudadano el acceso a la información pública.
Participación colaborativa	Crear mecanismos de tratamiento de ideas y procesar la innovación. Inteligencia gubernamental abierta a ciudadanos.	Fomentar la inclusión de la ciudadanía, vía organizaciones no gubernamentales, especializadas en temas. Inteligencia colectiva abierta al gobierno.
Creación de valor social	Modelos de gestionar lo público en forma transparente e interactiva. Una administración más deliberativa.	Intervención digital y política de la ciudadanía en procesos de política y gestión públicas.

Fuente: Valenzuela y Bojórquez (2016)

Los principios de transparencia y participación en el modelo de GA, tanto en la dimensión de gestión gubernamental y como nueva forma de relación entre Estado y sociedad, tendrán sentido en el

avance de la instauración del GA, cuando las acciones generan valor social, es decir, los tres principios de transparencia, participación, y colaboración conforman la piedra angular del GA. No obstante, la combinación de dichos elementos tenderá a mejorar la rendición de cuentas, la receptividad y la efectividad del gobierno, en tanto la transparencia promueve la rendición de cuentas al proveer información al público sobre lo que el gobierno está haciendo. Por su parte, la participación permite que las personas contribuyan con ideas y experiencia para que su gobierno pueda efectuar políticas públicas beneficiándose de la información que está ampliamente dispersa en la sociedad. Por último, la colaboración, hacia dentro del gobierno y con la sociedad, mejora la efectividad del gobierno catalizando alianzas y cooperación, es decir, las acciones tendrán como resultado la creación de valor social (Oszlak, 2016; González, 2017).

Entre los beneficios positivos esperados del avance del GA se atribuyen las posibilidades de mejorar las políticas y la gestión gubernamental, al promover que los ciudadanos incorporen sus conocimientos y capacidades, su inteligencia, en los procesos de decisión pública y en la gestión de las tareas del gobierno; se presupone una relación más horizontal entre las autoridades gubernamentales y la sociedad civil organizada. Sin embargo, el GA no se implementa como un proceso terso en el que la colaboración surja de forma espontánea, por el contrario, se requiere identificar ciertas condiciones necesarias para que la transparencia, las tecnologías de información y comunicación y la participación ciudadana se produzcan (Figueras, 2019).

Para observar una participación efectiva se debe considerar cuatro dimensiones: información, consulta, involucramiento y empoderamiento. Cada una de ellas implica gradaciones de incidencia; por ejemplo, la información va de la comunicación mínima a la información de alta calidad; mientras que el empoderamiento abarca desde el control delegado hasta el control autónomo (Davidson, citado en Figueras, 2019).

Infortunadamente, para lograr la participación efectiva y sus grados de incidencia es necesario considerar una correlación positiva entre la confianza en las instituciones y la credibilidad de éstas, dado que están relacionadas tanto con la gestión pública como con la sostenibilidad democrática (Trigo y Álvarez, 2017). Por ello, el peso

de la transparencia y acceso a la información pública resulta esencial en tanto posibilita a la ciudadanía contar con información útil para formar parte de un proceso participativo, para ello también se considera que las acciones de apertura tendrán un efecto positivo en el incremento de la participación ciudadana y si, además, es calificada se convierte en un instrumento colaborativo para mejorar o proponer acciones de gobierno. Sin embargo, la relación entre apertura gubernamental y mayor confianza de los ciudadanos no está del todo definida, ni tampoco que las personas con menor confianza en las instituciones públicas no participen. Por el contrario, la desconfianza no es necesariamente un desmovilizador de la acción política. De hecho, la participación se observa en modalidades menos convencionales¹, como la protesta, así los ciudadanos más desconfiados son los que más participan (Montero, 2017; Rivera, 2019).

GOBIERNO ABIERTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNAS DISTINCIONES CONCEPTUALES CLAVE

¿Cuál es el fin del GA? ¿Cuáles son los medios del GA? Como ya se ha señalado los principios de transparencia, participación y colaboración son el eje de los cambios que se propone en el GA. A las acciones encaminadas a articular los principios enunciados le llamaremos las políticas públicas para el GA. Debido a que el fin es lograr un modelo de GA. En el caso de los medios, le llamaremos políticas públicas abiertas en las que se incluyen las acciones y los instrumentos o políticas públicas articuladas que se rigen bajo los principios del GA. Estas acciones se piensan bajo una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) ligadas a algunos temas transversales (o de valores) como transparencia, acceso a la información, lucha contra la

¹ Las movilizaciones en Latinoamérica de 2019 son ejemplo de una amplia participación por medios no convencionales. Por mencionar algunos casos, se encuentran las protestas en Chile por la reforma constitucional; Bolivia, movilizaciones durante las elecciones presidenciales y el nombramiento de la presidenta interina Jeanine Áñez; Ecuador, manifestaciones en contra de las medidas del gobierno de Lenin Moreno; Nicaragua, protestas en contra de la reforma del seguro social de Daniel Ortega y en Haití se manifestaron por la dimisión del presidente Jovenel Moïse.

corrupción o similares, de manera tal que se avance en alcanzar los presupuestos del GA (Kaufman, 2016).

Una vez que se establece dicha diferencia, podemos apuntar de mejor forma los problemas públicos que se pretenden atender bajo el modelo de GA. En particular, para los casos de países como México, se requiere hacer frente a la crisis de confianza y legitimidad que de forma creciente experimentan autoridades, funcionarios e instituciones públicas frente a la ciudadanía. Diversos estudios señalan una interacción limitada entre autoridades y ciudadanos, así como una débil conexión entre prioridades sociales y resultados de gobierno; lo cual ha generado una alarmante falta de legitimidad de los sistemas democráticos. Ante esto, la insatisfacción y la desconfianza ciudadana se hacen cada vez más evidentes, debido al deficiente tratamiento de los asuntos públicos y a la incapacidad de autoridades y funcionarios para responder oportunamente las demandas de la sociedad (INAI, 2017).

En la práctica gubernamental mexicana no es extraño que el GA emergiera en la creación de una amplia legislación en la transparencia y acceso a información pública (Sandoval, 2015). De hecho, los esfuerzos por contar con reglas de transparencia del ejercicio del poder público inician con la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000. El fuerte empuje de integrantes de la sociedad civil por el derecho de acceso a la información fue encabezado por periodistas, académicos e integrantes de la sociedad civil organizada, entre ellos Transparencia Mexicana, Artículo 19, Fundar, México Infórmate y la Red de rendición de cuentas (Peschard, 2017).

Sin hacer un curso detallado de la construcción del andamiaje institucional en torno a 15 años de creación de leyes e instituciones (INAI) que garantizan el acceso a la información y protección de datos personales, es preciso indicar que tampoco ha sido un proceso sencillo, debido a las resistencias de los gobiernos locales y de la ausencia de generar información proactiva. No obstante, el avance en materia de transparencia es el pilar más sólido del GA. En cuanto a las acciones gubernamentales y participación colaborativa que se ha tenido al menos en el ámbito federal. El desafío en adelante es fomentar una interacción entre los gobiernos locales y distintos sectores de la sociedad civil, bajo la cual se continúe avanzando en los distintos pilares del GA.

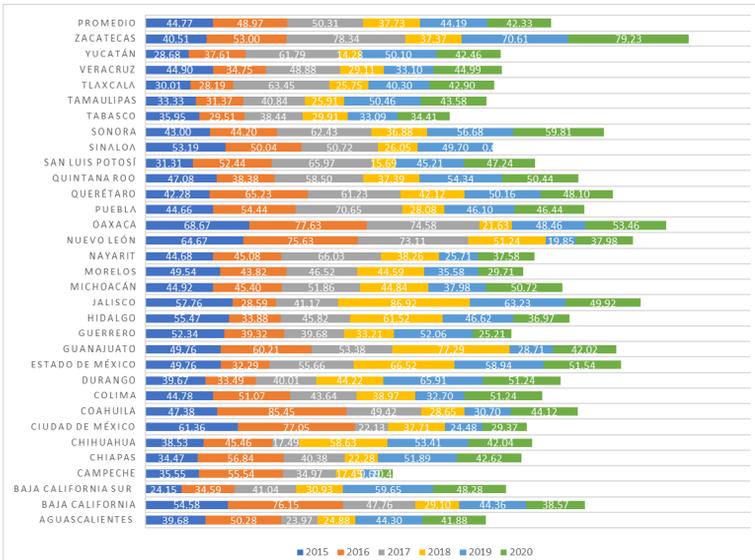
Para ello, se cuentan con instrumentos legales, institutos locales y guías de acción para elaborar los planes de acción local. Es de hacer notar el desfase entre el avance en el ámbito federal y los gobiernos estatales. En el primero, se han generado cuatro planes de acción (2011-2012), (2013-2015), (2016-2018) y (2018-2021), bajo los cuales se han adoptado diferentes compromisos agrupados en temáticas en las que se involucra a sectores de la sociedad civil organizada. Mientras que, en los segundos, los avances son heterogéneos dependiendo de la entidad federativa que se trate (Lagunes, 2017).

Los estudios a nivel local en México ofrecen evidencia que la heterogeneidad es la norma. La implementación de las prácticas de GA en los espacios subnacionales requerirá, por tanto, estar liberada de procesos estandarizadores o las supuestas “mejores prácticas” aplicables a todo tiempo y lugar. El primer requisito será comprender las capacidades institucionales preexistentes para poder imaginar las rutas de mejora. Otro requerimiento será priorizar las necesidades locales de la población directamente afectada por las decisiones de los gobiernos (Cejudo, 2016).

De acuerdo a la *Métrica de Gobierno Abierto 2019*, coordinada por Guillermo Cejudo (2016), algunos de los resultados ilustran la variación del avance en los componentes de transparencia y participación. En cuanto al índice nacional compuesto por la percepción ciudadana y gubernamental en materia de transparencia y participación ciudadana alcanza un valor de .52, en una escala de 0 a 1.

Para ilustrar la variación entre las entidades se muestran algunos de los resultados del ranking de transparencia en el periodo 2015-2020. Las dimensiones consideradas son: 1) arreglos institucionales; 2) datos abiertos; 3) colaboración vertical; 4) coproducción o colaboración horizontal; 5) interfase; 6) muestra de 32 sitios web estatales.

Cuadro 2. Métrica de GA estatal en el componente de transparencia



Fuente: Elaboración Propia, a partir del Ranking de transparencia 2015-2019 y Sandoval (2019)

Como se puede apreciar en los cinco años que contempla la base de datos la variación entre años para la misma entidad incrementa o disminuye, es mucho más obvio que entre entidades la heterogeneidad de la medición es aún más variable. Entre las razones que se inferen de los cambios es la disponibilidad de la información en los sitios web. Así es posible que una entidad que no actualiza sus portales tenga una baja en los indicadores.

¿EL MODELO DE GA ES LA RESPUESTA PARA ATENDER LOS RETOS DE LAS DEMOCRACIAS EMERGENTES O EN CONSOLIDACIÓN?

En este apartado se incluye una breve discusión que se considera omitida en el desarrollo de la literatura del GA. Se da por sentada una relación positiva entre las teorías de la democracia con las propuestas emanadas de la Alianza por el GA, sus planes y compromisos que

signan los gobiernos nacionales y subnacionales. Sin embargo, se deja de lado el vasto conocimiento disponible para comprender las regularidades y procesos en los que gobiernos democráticos, regímenes autoritarios, híbridos o en procesos de transición a la democracia suelen avanzar en la profundización de la democracia o en los denominados retrocesos (Held, 1990; Morlino, 2019). Asimismo, la precisión conceptual ha llevado a la generación de evidencia empírica robusta en torno a indicadores sobre el grado de avance o retroceso en las democracias en diferentes escalas y regiones geográficas. En este sentido, los acuerdos sobre categorías teóricas y referentes empíricos son la guía para comprender la manera en que se puede profundizar en las prácticas democráticas (Dahl, 1971; Morlino, 2019; Valdés, 2020).

Por otra parte, las discusiones normativas, en torno al ideal de democracia se renuevan constantemente, como resultado de las prácticas gubernamentales que tergiversan el horizonte normativo de las teorías democráticas, desfigurando los principios democrático liberales hasta transformarse en gobiernos populistas o autoritarios (Urbinati, 2014).

La relevancia de las variaciones en la práctica democrática ha derivado en debates sobre la crisis de la democracia y de los alcances de los cambios institucionales en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y, por su puesto, del modelo de GA como estrategias impulsadas para mejorar los resultados de gobiernos democráticos.

Vale la pena recordar que,

“un gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. [...] el término democracia [...] es el sistema político entre cuyas características se cuenta con su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos. [...] para que un gobierno durante un período de tiempo dado a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades políticas para: formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente, y recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido del origen de tales preferencias” (Dahl, 1971, p. 14).

Es preciso señalar que dicha definición contiene una carga normativa que sirve de horizonte hacia un tipo ideal, pero al mismo tiempo contiene elementos sustantivos en relación a las libertades civiles y políticas que habilitan a los ciudadanos en aspectos centrales como el llevar sus preferencias a la agenda del gobierno. Asimismo, considera fundamental el derecho a disentir con el gobierno, incluso oponerse y reunirse con las mismas garantías para todos los ciudadanos, sin que las diferencias de preferencias políticas sea un impedimento para ejercer sus derechos y libertades.

Por su parte, Tilly (2007) ofrece una definición de democracia consistente con la propuesta de Dahl, al considerar “un régimen democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas” (p. 45).

La parte esencial de la propuesta de Tilly, es considerar la capacidad de respuesta de un gobierno a las preferencias de los ciudadanos. Por lo tanto, las garantías de las libertades civiles, entre ellas la asociación y participación colectiva, son claves para comprender las interacciones entre Gobierno y ciudadanos y las respuestas que derivan de las luchas políticas por ampliar derechos de eventuales sectores excluidos de los beneficios de una ciudadanía plena considerando un estándar de bienes sociales, expresado en el derecho a la educación, salud, entre otras condiciones fundamentales para la reproducción de una ciudadanía caracterizada por la inclusión social, igualdad, ampliación de derechos, protección de las arbitrariedades de agentes gubernamentales y del uso efectivo de mecanismos de participación ciudadana, en el cual el voto no sea el único.

En este sentido, para comprender el alcance del modelo de GA las propuestas de Dahl y Tilly son claves porque nos permite distinguir el fenómeno de profundización de la democracia, de otros que deben tratarse por separado, tales como: la transición a la democracia y la instauración de la democracia, la consolidación y la crisis de la democracia o deterioro de las cualidades democráticas (Morlino, 2019).

Por lo tanto, se considera que los esfuerzos de las democracias emergentes como las latinoamericanas, se han enfrentado en los últimos veinte años a lo que Bobbio (1984) llamó las promesas incumplidas de la democracia, entre ellas la eliminación del poder invisible. Lo que se

manifiesta en el ejercicio de un gobierno sin transparencia. Otra dificultad es la variación de eficacia de la acción gubernamental. Si bien es trascendental una correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos con las políticas públicas que implementa un gobierno, también lo son los resultados. Así, podremos comprender en cierta medida la valoración de una formación de gobierno por medios democráticos y sus resultados en la atención de problemas públicos, tales como seguridad pública, empleabilidad, salud, educación, entre otros.

En suma, un concepto como el de GA sin un anclaje teórico, ya sea en las teorías de la organización o de la democracia, se encuentra aislado sin el cobijo de un instrumental teórico que oriente las posibilidades de su esclarecimiento, así como de referentes empíricos sobre los procesos y mecanismos asociados a una profundización de la democracia, mediante el impulso de una estrategia como la del GA.

REFLEXIONES FINALES

El objetivo del trabajo ha sido establecer la relación entre los principios GA con la legitimidad de las acciones gubernamentales e identificar los desafíos y buenas prácticas que contribuyen a la eficacia del gobierno en materia de transparencia, rendición de cuentas, ampliación de la participación ciudadana, colaboración entre sociedad civil y gobiernos locales.

En este sentido, en la literatura se encuentran visiones muy críticas de la viabilidad del GA, en parte porque las condiciones necesarias como la confianza en las instituciones públicas, una cultura política participativa, coaliciones promotoras de planes de acción a nivel local son un déficit. La propuesta del GA en materia de transparencia, participación y colaboración requiere de un fuerte apoyo de la sociedad civil organizada, tanto en el ámbito federal como en el local, de manera que sea un camino menos sinuoso hacia el avance en los pilares del GA.

Infelizmente encontramos más desafíos que buenas prácticas, al menos en el ámbito local, lo cual contrasta con la construcción del andamiaje institucional a nivel federal en el que hubo una fuerte contribución por parte de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, esto no los exenta de los riesgos del gobierno en turno que desconoce los esfuerzos de colaboración entre gobierno y sociedad ci-

vil en la construcción de instituciones que forman parte fundamental en materia de transparencia, rendición de cuentas y ampliación de la participación ciudadana y colaboración.

Esto último implica recordar que, en parte, los avances en el andamiaje institucional del GA deben ir acompañados de la generación de valor público o social. Es decir, información valiosa para la ciudadanía que se traduzca en insumos para tomar decisiones sobre temáticas como medio ambiente, seguridad, salud, transporte, entre otras.

A nivel local, uno de los principales desafíos es conformar una coalición promotora desde la sociedad civil, que junto con el órgano garante haga del acceso a la información y la participación ciudadana un nuevo paradigma que coadyuve a profundizar los alcances de nuestra democracia.

REFERENCIAS

- Bautista, J. (2016). “Gobierno abierto en México: Promesas y vicisitudes”. *Análisis Plural*, segundo semestre de 2015. 133-412
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, G. (2016). “Gobierno abierto en México: ¿Etiqueta, principio o práctica?”. En Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (coords.) Hofmann, Andrés (ed.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cruz-Rubio, C. (2015). “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. *Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8, pp. 37-53
- Chaidez, M. (2016). “El Gobierno abierto en México: ¿Un nuevo modelo de gobernanza?”, *Encrucijada*, 24
- Dahl, R. (1971). *La política. Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos.
- González, A. (2017). *Gobierno Abierto*, Cuadernos de Transparencia, INAI.
- Figueras, V. M. (2019). “Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, pp. 523-554
- Hofmann, A. (2015). “Datos abiertos gubernamentales y gobierno abierto ¿Qué tan abierto es abierto?”. *BuenGobierno*, 65-84
- Held, David (1990). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza
- Kaufman, E. (2016). “Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo”. En Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Anto-

- nio (coords.) Hofmann, Andrés (ed.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*. México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Lagunes, A. (2017). “Gobierno abierto: el caso de México”. En Alejandra Naser, Álvaro Ramíres-Alujas y Daniela Rosas (Editores) *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL.
- Montero, G. (2017). “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”. En Alejandra Naser, Álvaro Ramíres-Alujas y Daniela Rosas (Editores) *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL.
- Morlino, L. (2019). *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*. Ciudad de México: CONCYTEQ-UAQ-SIGLO XXI.
- Oszlak, O. (2016). “Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos”. En Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (coords.) Hofmann, Andrés (ed.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*. México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Peschard, J. (2017). *Grandes Problemas. Transparencia: promesas y desafíos*. Ciudad de México: El Colegio de México – UNAM.
- Rivera, S. (2019). “Confianza y participación política en América Latina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 235, 555-583
- Sandoval, R. (2015). “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual”. *Convergencia*, 22 (68), 203-227
- Sandoval, R. (21 de abril de 2021). *Ranking de Transparencia 2019: en la encrucijada*. <https://lu-gob.com/ranking-de-transparencia-2019-en-la-encrucijada/>
- Soria, R. (2020). “Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal”. *Perfiles Latinoamericanos*, 29 (57), 309-336
- Ugalde, L. (2016). “La democracia interactiva posible en México”. En Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (coords.) Hofmann, Andrés (ed.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*. México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Urbinati, (2014). *Democracy Disfigured. Opinion, Truth and The People*. Cambridge: Harvard University Press.
- Valenzuela, R. y Bojórquez, J. (2016). “Modelos de implementación del gobierno abierto en México”. En Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (coords.) Hofmann, Andrés (ed.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*. México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Valdés, F. (2020). *El Futuro de la política*, FLACSO-UNAM.

Vera, M. y Martínez, C. (2015). “El modelo de gobierno abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y corrupción”. *Íconos*, 53, 85-103

Tilly, Charles (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.

Trigo, M.F. y Álvarez, V. (2017) “El tránsito del gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe”. En Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosas (Editores) *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL.

Capítulo 4

Contexto global (internacional, nacional y subnacional)

MA. DE LOS ANGELES DUCOING VALDEPEÑA*

**Ex Comisionada Presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.
Correo: angelesducoing@gmail.com*

El Gobierno Abierto, definido como un enfoque de gestión que propone un espacio de innovación pública (Naser y Ramírez-Alujas, 2014), que busca abrir todos los aspectos del proceso administrativo público a la sociedad en general implementando mecanismos de Transparencia, Colaboración y Participación, comenzó su difusión a raíz del Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto de la Administración de Barack Obama para el ejecutivo y las agencias de los Estados Unidos de Norteamérica.

Bajo este documento, publicado el 8 de diciembre de 2009, se pretendía establecer un estándar de apertura enfocado en los tres pilares mencionados supralíneas; con ello, se buscaba cerrar la brecha entre el gobierno con el pueblo reduciendo la influencia de intereses especiales, establecer mecanismos de *follow the money* y empoderando al público, a través de una mayor apertura y nuevas tecnologías (Naser et. al., 2017).

Este memorando suscitó un nuevo paradigma de gestión que paulatinamente se fue conceptualizando a nivel mundial. En ese sentido durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones en el año de 2011 se lanzó el *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) con el objetivo de que los gobiernos se suscribieran a este esfuerzo.

La OGP fue lanzada oficialmente el 20 de septiembre 2011 con 8 países fundadores: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos de Norteamérica. A la fe-

cha la iniciativa cuenta con 78 gobiernos nacionales y 56 gobiernos subnacionales¹.

En México, la Alianza para el Gobierno Abierto se creó bajo la figura del Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México para liderar el proceso de construcción, implementación y evaluación de los Planes de Acción Nacionales², el cual está integrado por los representantes de la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por un núcleo de organizaciones civiles.

La Alianza en México se encuentra en el estado actual de implementación de su cuarto Plan de Acción Local, el cual cuenta con 13 compromisos (Alianza para el Gobierno Abierto México, 2019):

1. Gasto abierto y responsable en programas sociales
2. Incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable
3. Información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación
4. Transparencia para fomentar la inclusión laboral
5. Derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes
6. Plataforma única y abierta de información de seguridad pública
7. Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas
8. Fortalecer los servicios públicos de cuidados
9. Transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos
10. Fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca
11. Hacia la divulgación de beneficiarios finales
12. Transparencia del flujo y control de armas
13. Estrategia local de gobierno abierto

¹ Información recuperada el 9 de abril de 2021 de <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/>

² Información recuperada el 9 de abril de 2021 de <https://gobabiertomx.org/>

Para la creación del Plan de Acción Local se realizaron mesas de trabajo en las que participaron 480 personas de las cuales 184 fueron representantes de 111 organizaciones de la sociedad civil, 267 representantes de 44 instituciones públicas, 20 representantes de 10 instituciones educativas y 9 expertos y representantes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En ese contexto y a partir de la promulgación de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que daba atribuciones al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) de coordinar las acciones de esta política, en nuestro país se creó la iniciativa de *Cocreación desde lo Local*, la cual comenzó con 12 entidades sumándose a la declaratoria (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso, 2021).

Para finales de 2020, solo dos entidades: Puebla y Tamaulipas no participaban en la iniciativa, destacándose el hecho de que ya existían entidades ejecutando su tercer Plan de Acción Local como lo es Durango. Es también destacable que la composición de los Planes de Acción que se encontraban en ejecución o en evaluación a agosto de ese año contenían 99 compromisos –o proyectos– integrados a su vez en 43 ejes temáticos.

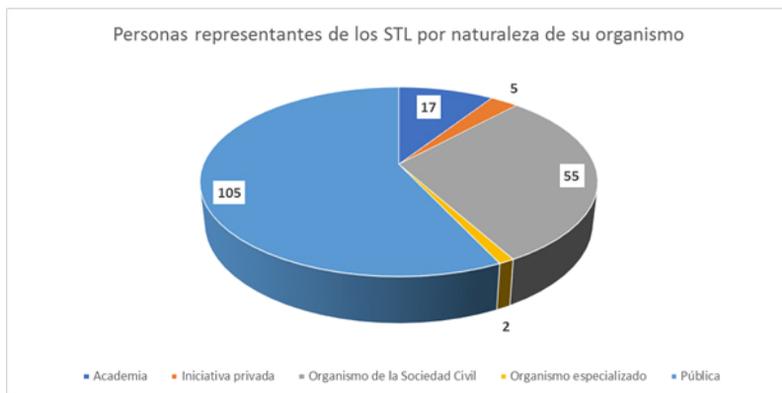
También resultó un esfuerzo importante el alinear los compromisos de esos Planes a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, de los cuales 60 de ellos estaban alineados de manera inmediata y directa a los siguientes objetivos:

1. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
2. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
3. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
4. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

6. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
7. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
8. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
9. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
10. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
11. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Con ello se confirma la voluntad de estos esfuerzos de cocreación para concretar en estos proyectos las necesidades desde el aspecto local al global. Es un esfuerzo destacable el hecho de que dentro de la integración de los Secretariados Técnicos Locales (STL) exista una gran representación de la sociedad civil. Como muestra, en un diagnóstico realizado de la integración de los Secretariados Técnicos se observó la siguiente distribución de representantes por naturaleza de su organismo o institución representada:

Gráfico 1: Personas representantes de los STL por naturaleza de su organismo.



Fuente: Elaboración propia.

De igual manera, las políticas de Inclusión y Equidad de Género son procuradas en la integración de los Secretariados Técnicos Locales, ya que de los 184 miembros el 40% son mujeres (70 miembros del total). Asimismo, 8 de los 60 compromisos alineados a la Agenda 2030 estaban alineados al objetivo clave en materia de equidad de género, siendo el de: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Sin embargo, ningún esfuerzo será suficiente si el ámbito de gobierno municipal –el de mayor cercanía a la gente– no cambia su enfoque de gestión a un Gobierno Abierto. Es por ello que se ha promovido, desde la Alianza por el Gobierno Abierto en México, una mayor participación de los municipios en los ejercicios de cocreación.

Como muestra, en el estado de Guanajuato, para agosto de 2020, se habían incorporado a los Secretariados Técnicos Locales 33 municipios que eran los encargados de ejecutar un total de 16 de los 99 compromisos suscritos a esa fecha. Igualmente, se puede destacar el esfuerzo realizado a nivel local, cristalizado el 12 de marzo de 2020, fecha en la que se suscribió la Declaratoria Conjunta entre el Instituto

de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato y 45 de los 46 municipios que conforman la entidad³.

BUENAS PRÁCTICAS

Desde la implementación del modelo de Gobierno Abierto, se ha visto un abanico de prácticas que sirven de modelos para trasladar su implementación a otras demarcaciones. A nivel internacional destaca en Chile el proyecto “Barrios en Acción”, que consiste en una estrategia de colaboración entre sociedad y autoridades en el seguimiento de reportes ciudadanos de problemáticas públicas cotidianas en las colonias; se trata de una plataforma que permite a la ciudadanía reportar de manera más sencilla, problemas como luminarias en mal estado, falta de recolección de basura, ruidos excesivos, entre otros tipos de reportes que se hacen visibles para todas las personas y se habilita la opción de notificar alertas para dar seguimiento a cada problema. De esta forma, tanto la ciudadanía como el municipio cuentan con información precisa sobre necesidades particulares, lo que permite enfocar de forma más eficiente los esfuerzos y recursos (INAI, 2020). Otras buenas prácticas internacionales específicas en Justicia Abierta son los sistemas judiciales de Finlandia y Singapur, donde el primero cuenta con una base de datos llamada “Sistema Tumas” que contiene información de los casos que se ventilan ante órganos de justicia, particularidades de las partes, naturaleza y monto del caso, documentos de expedientes y resultado de las audiencias, lo que facilita la labor de los juzgadores y permite la carga de datos del caso de manera anticipada y la elaboración de documentos que son base del proyecto de sentencia; y el segundo con la red *Electronic Filing System* que está diseñada para facilitar la conducción expedita de los litigios, en la que se pueden consultar los expedientes de forma electrónica durante todo el día, así como solicitar copias de los expedientes e incluso enviar escritos entre partes involucradas en los procesos (Lillo, 2011).

³ Véase Boletines de Prensa-Histórico de Noticias del IACIP (12 de marzo de 2020) “Autoridades firman la declaratoria conjunta para un gobierno abierto en municipios”. Recuperado el 9 de abril de 2021 de <https://iacip-gto.org.mx/un/Sala%20de%20Prensa/autoridades-firman-la-declaratoria-conjunta-para-un-gobierno-abierto-en-municipios/>

A nivel nacional son muchos los ejemplos que resaltan dentro de las buenas prácticas de Gobierno Abierto. Entre éstas destaca la aplicación móvil “CoatzaAbierto”, una *app* gratuita de servicios digitales de Coatzacoalcos, Veracruz, mediante la cual se pueden realizar reportes sobre eventuales incidencias en los servicios públicos, consultar trámites y servicios municipales, comunicados de prensa, consulta de impuesto predial, programas de seguridad, entre otros servicios. Además, ofrece una asesoría virtual por parte del Ayuntamiento. Sin duda, otras de las acciones relevantes en Gobierno Abierto son los presupuestos participativos llevados a cabo de manera eficiente en varios municipios, como el caso de San Pedro Garza García, Nuevo León, donde, a través de su plataforma “Decide San Pedro”, la ciudadanía participa para definir la prioridad de inversión de 100 millones de pesos de presupuesto público en diversos proyectos. Igualmente, el proyecto “Huertos urbanos y granjas de traspatio” en el estado de Oaxaca busca contribuir en la seguridad alimentaria de las familias en situación de pobreza mediante huertos urbanos que capaciten y empoderen a las mujeres de este sector. Otro de los casos emblemáticos es la iniciativa “Mujeres trabajando por una gestión sustentable en comunidades rurales” en Chitejé de Garabato, Querétaro; un proyecto basado en la participación de mujeres y niñas indígenas de sectores vulnerables de la población en el diseño y ejecución de programas sostenibles para el ordenamiento territorial con enfoque a cuencas que garanticen la gestión y disponibilidad del agua en comunidades rurales.

Finalmente, dentro de las más recientes buenas prácticas impulsadas en Guanajuato, destaca el portal “Apoyos Municipales Guanajuato Covid-19”⁴; un proyecto focalizado en la situación actual ocasionada por la contingencia sanitaria, que consiste en un portal de internet en el cual la ciudadanía tiene acceso a la información de todos los apoyos que ofrecen las administraciones públicas municipales en el estado, derivado de la emergencia sanitaria causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Esta plataforma cuenta con un buscador intuitivo, el cual permite consultar los beneficios por municipio, por categoría o por palabras clave. Además, cuenta con una carga de in-

⁴ Véase el sitio <https://apoyosmunicipioscovidgto.iacip.org.mx/>

formación mediante operaciones *Ajax* que funcionan de forma asíncrona, procesando cualquier solicitud al servidor en segundo plano; y tiene la posibilidad de exportar la información a un documento de Excel, dando la oportunidad a la ciudadanía de reutilizar la información. Cabe resaltar que cuenta con medios de accesibilidad (ayuda auditiva, lector de pantalla, contraste, dislexia amigable, gran texto, espaciado de texto).

GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL

La evolución del enfoque de Gobierno Abierto de los últimos años ha transitado desde los gobiernos nacionales y federales, pasando a los gobiernos estatales y aterrizando hacia la esfera municipal. Lo anterior manifiesta la relevancia de la presencia y participación de los municipios en la tarea de fortalecer las estrategias de Gobierno Abierto en las entidades federativas y potenciar la participación ciudadana de las regiones de una manera más cercana. Esta transición fue un esfuerzo conjunto entre la exigencia social y las iniciativas legislativas y aquellas que, desde las administraciones públicas estatales y municipales, lograron modificar la arquitectura institucional en las ciudades para encontrar más y mejores mecanismos de participación ciudadana, donde la autoridad y la sociedad cuentan con un espacio en común de opinión y deliberación.

Un Gobierno Municipal Abierto -identificado igualmente entre la práctica y la doctrina como *Municipio Abierto*-⁵, Villalobos (2016) al citar a la OEA (2014), lo define como aquel que entabla un diálogo abierto, constante y transparente con su población, tomando decisiones basadas en sus necesidades y preferencias. Un municipio abierto

⁵ No debe confundirse con el concepto de *Cabildo Abierto*, que dentro de la legislación local de varias entidades se concibe como un mecanismo de participación ciudadana en la que las personas integrantes de los ayuntamientos, concejos distritales, municipales, delegacionales o de las juntas administradoras locales, en la cual las y los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. Véase MELGAR PEÑA, Carlos Augusto (2002). *El Cabildo abierto y las alcaldías auxiliares dentro de la concepción de los acuerdos de paz y su regulación dentro de los anteproyectos del Código Municipal*. Guatemala: Ed. Maité.

facilita la colaboración entre las personas de la comunidad y las personas servidoras públicas del gobierno local. Además, impulsa, crea y facilita la participación ciudadana en la gestión municipal.

El Gobierno Abierto en los municipios, mediante las herramientas y, en su caso, las tecnologías, genera las condiciones que permite la organización y la participación de las personas en los procedimientos, funciones y decisiones de los órganos administrativos municipales. Por ello, es fundamental adoptar en el ámbito público local los principios de Gobierno Abierto como contribución para una rendición de cuentas, co-creación entre sociedad y autoridad, que se refleja en mayor prosperidad, bienestar y dignidad humana en los estados, al tiempo que fomente un gobierno democrático y transparente.

Al hablar de los avances en la política normativa que incida en Gobierno Abierto es de destacar que, en el estado de Guanajuato, fue reformada la Constitución Política local⁶ para incluir un nuevo párrafo en los siguientes términos: “*Los Ayuntamientos se regirán por el principio de Gobierno Abierto, en términos de su Ley Orgánica*”. A su vez, siguiendo la armonización a nivel de legislación se reformó la Ley Orgánica Municipal para el Estado, a fin de disponer que los ayuntamientos garanticen la implementación del modelo de Gobierno Abierto⁷. En ese sentido, se reconoce el modelo de Gobierno Abierto constitucional y legalmente dentro de la dinámica de los ayuntamientos del estado de Guanajuato, fortaleciéndose los principios rectores del mismo y dispone la obligación para que a partir de ese momento las autoridades municipales acondicionen sus procesos y debates bajo este modelo que consolida una relación sana con la ciudadanía. Conscientes de lo anterior, en el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato se hace patente la coordinación conjunta entre el órgano garante, el Poder Ejecutivo y

⁶ Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 228, tercera parte, del 14 de noviembre de 2018, se publicó el “Decreto Número 1 emitido por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, mediante el cual se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato”.

⁷ Periódico Oficial; número 114, segunda parte, de fecha 7 de junio de 2019, se publicó el decreto por el que se reformó la Ley Orgánica Municipal para el Estado, a fin de disponer que los ayuntamientos garanticen la implementación del modelo de Gobierno Abierto.

los municipios del estado, al firmar, en fecha 12 de marzo de 2020, la “Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto en los Municipios del Estado de Guanajuato”, en el que se refrendó el compromiso de coadyuvar con los municipios y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental, y en aras de colaborar a la conformación del Gobierno Abierto en Guanajuato, a fin de participar en la sensibilización, coordinación, ejecución y seguimiento de los trabajos que integren los ejercicios municipales.

Al igual que en Guanajuato, distintos municipios siguen el camino de consolidación de un Gobierno Abierto donde se involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones, se fortalece la rendición de cuentas y en la generación de políticas públicas enfocadas en los problemas y necesidades de la sociedad en los municipios, sometiendo las acciones y decisiones del gobierno municipal al escrutinio público.

El Gobierno Abierto municipal surge y se vuelve una tendencia en las administraciones públicas subnacionales, generando la nueva forma en que las decisiones locales que impactan en la *cosa pública* deben ser vistas y entendidas, y poniendo al centro a la ciudadanía, dándole el reconocimiento en la vida pública (Ramírez-Alujas & Dassen, 2014).

EXPERIENCIA EN LA COMISIÓN DE GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA PROACTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA EN EL PERIODO 2019-2020

Para efectos del presente capítulo se relata el desarrollo del trabajo realizado durante el periodo 2019-2020 de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del Sistema Nacional de Transparencia, con el propósito de compartir el panorama del avance consolidado de los esfuerzos conjuntos entre entidades federativas, con el objeto de fortalecer el Gobierno Abierto en el Sistema Nacional de Transparencia.

Dentro de los avances de este nuevo modelo de gobernanza, durante ese periodo se consolidaron un total de 21 Secretariados Técnicos Locales, los cuáles pusieron en marcha un total de 21 Planes de Acción y 30 entidades federativas participaron. Dichos planes de acción se desdoblaron en un total de 140 Compromisos de Gobierno Abierto orientados a la atención de distintas áreas de política. Las entidades federativas que impulsaron los Compromisos de Gobierno Abierto son las siguientes: Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Otras entidades federativas que trabajaron en un ejercicio homólogo lo son Querétaro, Ciudad de México y Puebla, entre otros.

En la conformación de los Secretariados Técnicos Locales o instancias homólogas se integraron de la siguiente manera:

- a) Se contó con la participación de 184 personas registradas como representantes en los STL.
- b) La integración de los STL se conformó por 105 representantes de entidades públicas, 62 representantes de organismos de la sociedad civil e iniciativa privada y 17 representantes de la academia.
- c) Respecto a la estadística de género, la representación en ese momento fue de 110 hombres y 74 mujeres.

Es de destacarse que, como puesta en marcha de los trabajos de la Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva del Sistema Nacional de Transparencia, por primera vez, el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil participó en una sesión haciendo un llamado a fortalecer y sumar esfuerzos para resolver problemas públicos que los gobiernos tienen en común.

Como parte del impulso a los ejes de Gobierno Abierto, durante ese periodo se brindó acompañamiento integral a varias de las entidades federativas, de forma presencial y después a distancia, trabajando de manera coordinada para lograr incrementar la participación ciudadana, teniendo como objetivo incrementar la generación de compromisos en los temas de Participación Ciudadana, Transparencia Presupuestaria y Datos Abiertos con valor público.

Con el esfuerzo coordinado del INAI y la Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva se aprobó la “*Ruta Crítica*

para el acompañamiento e impulso de acciones en materia de Transparencia Proactiva en el ámbito local” con miras a coadyuvar en la implementación de las disposiciones normativas vigentes en la materia. Dicha ruta contempló la celebración de una *Jornada Nacional de Capacitación en Transparencia Proactiva a Organismos Garantes Locales*, así como la celebración de *Jornadas Estatales de Capacitación en esta materia a Sujetos Obligados del ámbito local*, a cargo de los propios organismos garantes locales.

Dentro de los esfuerzos realizados para difundir conocimiento en la materia se trabajó y publicó el documento denominado *ABC de Gobierno Abierto*; teniendo como finalidad acercar a la ciudadanía al conocimiento de este nuevo modelo de gobernanza, a través de una aproximación conceptual, antecedentes históricos, vertientes, beneficios y evaluación en su implementación. Lo anterior acentuando la participación ciudadana como eje principal en la toma de decisiones públicas, forjando así una nueva relación horizontal entre ciudadanía y gobierno y así ponerlo en práctica. Esta herramienta se trata de una estrategia innovadora que permite acceder a información de utilidad y sobre todo a sus fuentes primarias.

En el mismo sentido, y posterior a la publicación del documento anterior, se publicó la “Guía para Municipios y Alcaldías, una propuesta de Gobierno Abierto”, donde el IAIP de Oaxaca trabajó en coordinación con la Secretaría de Acceso a la Información del INAI en esta Guía que permitiera documentar y visibilizar el trabajo que se realiza en los Municipios y las Alcaldías en materia de Gobierno Abierto. El propósito del documento es orientar a los agentes implementadores en el orden municipal para instrumentar ejercicios de Gobierno Abierto y de los planes de acción asociados, considerando que la posibilidad de adaptar el contenido de la guía recae en aquellos. Se trató de un ejercicio colaborativo que permitió la participación de todas las personas integrantes de la Comisión a plasmar sus comentarios de una forma innovadora y que sirviese para nutrir de forma positiva un documento totalmente cocreado.

Con la intención de advertir la normativa en materia de Gobierno Abierto en cada una de las entidades federativas, la comisión durante el periodo referido realizó un análisis legislativo de cada entidad federativa respecto a la normatividad vigente, en tema de Gobierno

Abierto, con el objeto de ser fuente de análisis y de seguimiento ante sus Parlamentos locales.

Igualmente, de vital importancia es la profesionalización en materia de Gobierno Abierto, pues significa la preparación de las y los servidores públicos para que cuenten con las herramientas necesarias que les permitan actuar con el mayor nivel de eficiencia y eficacia ante sus quehaceres cotidianos. En ese sentido, en la comisión se fomentó la capacitación como una tarea fundamental para proporcionar a las y los servidores públicos, los conocimientos, técnicas, métodos y destrezas que los hacen más aptos para el mejor desempeño de sus funciones, lo que se traduce en un mayor alcance de logros y objetivos institucionales que permitan de manera óptima el desarrollo al interior de las instituciones. En la implementación de dicha profesionalización se realizaron diversos diplomados, cursos y talleres con temas de Gobierno Abierto en las distintas entidades federativas.

Por último, no se debe olvidar el enorme reto que significó el trabajo conjunto de todos los integrantes de la comisión durante la contingencia sanitaria originada por el COVID-19. Como primera acción, en la comisión se aprobó la difusión del “Comunicado de recomendaciones referente a las acciones en materia de Gobierno Abierto ante la contingencia sanitaria”, el cual tuvo entre sus objetivos proponer acciones y políticas de gobierno abierto, así como establecer canales institucionales en la materia con otros actores e instituciones gubernamentales en distintos órdenes y poderes de gobierno para conformar una red de conocimiento; de igual manera, impulsar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana con el aprovechamiento de las tecnologías dentro y fuera del Sistema Nacional desde la perspectiva de Gobierno Abierto. Asimismo, algunos Organismos Garantes acordaron suspender actividades presenciales y no esenciales; sin embargo, esto potencializó el trabajo de difusión de talleres, cursos, conversatorios, *webinar*, así como herramientas y material de consulta referentes al tema de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva en atención y respuesta a la contingencia sanitaria.

REFLEXIONES FINALES

La nueva política de gobernanza y administración que constituyen la Justicia, Gobierno y Parlamento Abierto pretende generar un mayor vínculo entre la sociedad y sus autoridades, y lograr así tener mayor y mejor información y herramientas para el desempeño de las labores jurisdiccionales, administrativas y parlamentarias; así como una mayor legitimidad de las instituciones y sus actividades, lo cual implica una mayor aceptación y cumplimiento de estas actividades y, consecuentemente, el fortalecimiento del Estado de Derecho.

En la actualidad, la gestión de los tres poderes clásicos contempla la participación ciudadana en la toma de decisiones dentro de estos espacios a través del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto, los Observatorios Ciudadanos, Plataformas de real interacción Gobierno-ciudadanía, entre otras. En estos, más allá de cumplir con los últimos mandatos legales, se logra trazar la ruta única, pero perfectible, encaminada a involucrar una voz social y, al mismo tiempo, fusionar las propuestas institucionales con una visión ciudadana.

El primer paso está hecho y el trabajo arduo apenas comienza, fortalecer este nuevo modelo de gobernanza en los próximos años es el reto. La tarea es tratar de profesionalizar más lo ciudadano y ciudadanizar más lo institucional.

REFERENCIAS

- Hernández Bonivento, J. (2016). “Diseño Institucional para el Gobierno Abierto Municipal: Propuesta de Medición y Análisis del Caso Chileno”. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(27), 101-128.
- Instituto Nacional De Transparencia, Acceso A La Información Y Protección De Datos Personales (INAI) (2020). *Guía para Municipios y alcaldías, una propuesta de Gobierno Abierto*. México. Recuperado el 9 de abril de 2021 de https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2020/11/GUIA_PARA_MUNICIPIOS_DIGITAL_2.pdf
- Lillo L., R. (2011): “El Uso de Tecnologías en el Sistema Judicial: Experiencias y Precauciones”. En J. Caballero, C. Gregorio, L. Hammergren, *Buenas Prácticas para la Implementación de Soluciones Tecnológicas en la Administración de Justicia*. Argentina: IIJusticia, 117-140

- Naser, A. et. al. (eds.) (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Naser, A. y Ramírez-Alujas, Á. (2014), “Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región”, serie *Manuales*, N° 81 (LC/L.3802; LC/IP/L.333), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Organización De Los Estados Americanos (OEA) (2014). *Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la Proximidad Administrativa a la acción colaborativa*. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf
- Olivos, J. R. (2013). “Gobernación municipal en México: alcances y desafíos”. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. No. 32. Julio-Diciembre. 119-147.
- Oslak, O. (2013). *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Abierto Electrónico de América Latina y el Caribe. Organización de los Estados Americanos.
- Ramírez-Alujas, Á., & Dassen, N. (2014). *Vientos de Cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. BID.
- Soria Romo, R. (2021). “Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal”. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 29. Núm 57. 309-336.
- Transparency & Accountability Initiative. (2011). *Opening government. A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*. Recuperado de <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2011/09/15-Open-government11.pdf>
- Villalobos Fonseca, H. (2016). *Municipio Abierto: Una Ruta hacia la que apenas se Empieza a Caminar*. Recuperado de <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2016/03/09/municipio-abierto-una-ruta-hacia-la-que-empieza-a-caminar/>

Segunda parte

Capítulo 5

Primeros peldaños para la construcción de un Gobierno Abierto en el estado de Querétaro

MARÍA ELENA GUADARRAMA CONEJO*

** Ex Comisionada de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro y Coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social del Sistema Nacional de Transparencia.
Correo: megc11119@gmail.com*

En el presente escrito describiré las acciones que la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha realizado en favor de la apertura gubernamental desde el año 2016, considerando los aciertos, oportunidades y retos a los que se ha enfrentado. Para ello, se desarrolla una reflexión teórica respecto a dichas acciones en términos de lo denominado como Gobierno Abierto y sus elementos: transparencia, participación social, rendición de cuentas e innovación, enmarcados en ejercicios de deliberación donde el acceso a la información pública tenga utilidad en la toma de decisiones de manera directa en los tres poderes.

INTRODUCCIÓN

En América Latina, durante las últimas décadas, la democracia se volvió una promesa de cambio y bienestar frente a estados autoritarios que fueron debilitándose formal y materialmente, para dar paso a este prometedor régimen de gobierno. Sin embargo, la ilusión paulatinamente se ha convertido en una nueva decepción sobre la vida democrática. En tanto los cuestionamientos se agudizan, vivimos las brechas de desigualdad y se ha construido consenso respecto a la idea de que no ha bastado con garantizar votaciones libres y secretas, sino que se vuelve indispensable que la idea de democracia no sólo se aprecie en su parte procedimental, sino también sustancial.

Resulta claro que para que sobreviva la democracia es importante que se privilegie el diálogo entre gobernantes y gobernados, y este diálogo debe obedecer a procesos inclusivos, con un firme compromiso de los actores, con promotores y defensores de esquemas dialógicos que garanticen que esa comunicación bidireccional aterrice en acciones y en decisiones que se tomen de la mano. Dicho impulso, además, debe darse de manera prioritaria desde la ciudadanía y las organizaciones sociales.

Aunque en el discurso y la opinión pública se acepten estos principios, sin embargo, existen contradicciones o confusiones entre las exigencias y las acciones que se concretan. Así, por un lado, tenemos sectores de la población que exigen cuentas y que se les considere en la toma de decisiones y, por otro lado, cuando se abren los mecanismos hay escepticismo, desconfianza, o bien, el interés es nulo.

En este contexto, hablar de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y participación social, entre otros conceptos, dista de ser ya sólo un ideal utópico y ha comenzado a consolidarse como una exigencia y una necesidad para lograr mecanismos de gobernanza, con muchos retos importantes aún y el Gobierno Abierto, pretende ser una respuesta.

El Gobierno Abierto es una plataforma para la democracia directa, que -como señala Nino- tendría que ser obligatoria siempre que sea posible (Nino, 1999, p.202), y cuando no sea posible, la representación no debe ser un principio de exclusión, en el que la posición de representante legitime su distancia del representado y limite la posibilidad de este último para participar en el grado que sea posible en la toma de decisiones públicas, su implementación y su evaluación.

El hombre es un ser político, decía Aristóteles. La política se encuentra presente en todos los grupos y aspectos de nuestra vida en lo público y en privado.

Existen dos interpretaciones de la política según Mauricio Duverger. Una interpretación es sinónimo de lucha y la otra de integración. Según él, “la adhesión a una u otra concepción se encuentra en parte condicionada por la situación social” (Bolívar, 1999, p.83). Sin embargo, podría decirse que la estrategia de Gobierno Abierto intenta albergar la segunda concepción independientemente del contexto social.

Sobre el concepto de Gobierno Abierto, teóricos como Ramírez Alujas u Oscar Oszlak, entre otros, fueron dando forma a su conceptualización. De acuerdo con Ramírez Alujas:

“nos referimos al compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados, estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (*transparencia*): Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, *participación* y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria *colaboración* que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado.” (p.125).

Para Oszlak (en Nasser, 2017) , por ejemplo, el Estado Abierto puede entenderse como “la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía” (p.12).

El trabajo teórico-conceptual derivaría, más adelante, en una definición más operativa incluida en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016), para quedar como sigue:

A.- Concepto de Gobierno Abierto. Para efectos de esta Carta Iberoamericana, se entenderá el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrande 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.

Es clara la forma en que la noción de Gobierno Abierto apunta a elementos indispensables para una democracia sustantiva, concebida -siguiendo a Amartya Sen- como “la oportunidad de los ciudadanos para participar en las discusiones políticas y para estar en condiciones de ejercer influencia sobre la decisión pública” (Sen, en Vázquez, 2019, p.179).

A lo que se apunta con esquemas de apertura gubernamental es a reivindicar a la gente su poder de participación, control y de decisión en el espacio público. Ante tal reivindicación, corresponde a quienes ejercen el poder, en un acto de cumplimiento de sus obligaciones, rendir cuentas, escuchar las necesidades sociales más apremiantes y las posibles transformaciones de valores que definen las inclinaciones, necesidades y propuestas de la población.

MÉXICO Y EL GOBIERNO ABIERTO

Alineado a lo anterior, en el caso del Estado Mexicano, el Artículo 39 de la Constitución enmarca el origen del poder y las facultades que residen en la población respecto de éste. Esta disposición normativa, para operarse en los hechos, requiere del reconocimiento pleno de derechos y autonomía a los individuos, a quienes se debe reconocer la capacidad para evaluar las acciones del gobierno y participar en la toma de decisiones.

México, como cofundador de la iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde el 2011, ha asumido el reto de avanzar en la consolidación de acciones que permita fortalecer la agenda.

En 2015, con la creación de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, le siguieron acciones de homologación de leyes locales, disponiéndose que sean los órganos de transparencia los que se encarguen de hacer realidad los ejercicios de apertura gubernamental.

El órgano encargado de ejecutar medidas de apertura en el ámbito federal fue el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, y los organismos garantes de cada estado en gobiernos subnacionales.

Sobre esa base, las acciones se han reforzado con la convicción de que la apertura institucional debe contribuir a mejorar la coordinación y el trabajo entre ciudadanos y autoridades para atender los principales problemas públicos y las demandas más apremiantes de la sociedad, encaminadas a:

1) Mejorar el desempeño de gobiernos, parlamentos, sistemas judiciales, partidos políticos, sindicatos y toda persona que esté en posesión de recursos públicos.

2) Atender demandas específicas de la sociedad.

3) Mejorar la calidad de la información y promover la difusión de conocimiento público que permita la participación informada de la sociedad.

Posteriormente, en 2016 se emitió el Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; mismo que ofrece “una propuesta conceptual sobre lo que debe entenderse por Gobierno Abierto, así como sobre sus componentes fundamentales y respecto a su implementación en el contexto mexicano” como señala el punto 12 de los antecedentes del acuerdo. En dicha propuesta se incluye un modelo para aterrizar el Gobierno Abierto con diversos elementos, disponiendo la instalación de Secretariados Técnicos Locales, concebidas como instancias colegiadas tripartitas, integrados por Sociedad Civil, Representantes del Gobierno y Representantes del Órgano Local, así como dar seguimiento a Planes de Acción que hayan resultado de los diálogos entre sociedad y gobierno.

GOBIERNO ABIERTO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

Con base en los antecedentes expuestos en líneas anteriores, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (INFOQRO) emprendió el camino hacia un Gobierno Abierto. Así, el 20 de junio de 2016, atendiendo una convocatoria emitida por el INAI para participar en los ejercicios de Gobierno Abierto, Cocreación desde lo Local, Querétaro se adhiere a la Declaratoria Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto, en la que participaron INFOQRO, el Municipio de Corregidora, y la Confederación Patronal de la República Mexicana COPARMEX. Con esta acción, además, se dio la adhesión al Modelo de implementación de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT).

Posterior a esta acción, en julio de ese mismo año, INFOQRO emitió una convocatoria estatal permanente para sumar voluntades de la administración pública estatal y municipal, así como de la sociedad civil y la academia, mediante firmas de cartas o acuerdos voluntarios de adhesión a la estrategia.

Durante los meses de julio, agosto y septiembre se realizó una intensa labor de difusión entre diversas autoridades, la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil para participar en el Ejercicio de Gobierno Abierto 2016, Cocreación desde lo Local. Dentro de la campaña se tuvo un alcance de más de 200 organizaciones de la sociedad civil, en buena parte gracias al apoyo de la Fundación Merced que facilitó el acercamiento.

Sin embargo, la convocatoria no fue exitosa y se demostró que la dimensión del reto que representaba aún lograr el interés y participación de las organizaciones y de la sociedad civil en estos modelos. De las más de 200 organizaciones convocadas fueron sólo nueve las que acudieron a las mesas de sensibilización y sólo se obtuvieron 6 firmas de cartas o acuerdos de adhesión, de ellas una desde el sector privado (COPAR-MEX), tres de la sociedad civil (Mamás en Acción, Quinta Línea A.C. y Fundación Merced), una del sector académico (Facultad de Química de la U.A.Q.) y la ciudadana Ana Isabel González Sánchez.¹

Para entonces, el INFOQRO enfrentaba la presión para cumplir con el Modelo de Gobierno Abierto del SNT. Sin embargo, después de varias mesas de trabajo e intentos por empatar agendas entre los distintos actores para constituir el Secretariado Técnico Local, quedó claro que la estrategia no estaba funcionando. Se corría el riesgo de que la toma de decisiones se burocratizara nuevamente, dejando de lado los componentes de Gobierno Abierto, con la única diferencia de que se trasladarían al ámbito de dicho colegiado, sin que existiera, además, una base jurídica mínima que protegiera los principios del Gobierno Abierto.

¹ Se ha detectado que más de la mitad de las autoridades han encontrado “la ausencia o la escasez de interés ciudadano como uno de los cinco principales obstáculos para implementar iniciativas de participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas”, además de “ausencia o escasez de capacidad de los actores no gubernamentales (ONG y sector privado) que participan entre los cinco principales obstáculos” (OCDE, 2016, p. 11)

El riesgo de burocratización amenazaba los objetivos concretos de la estrategia y la efectiva implementación del Gobierno Abierto, entendido como “una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo.” (OCDE, 2016, p.1).

Era indispensable, por ello, construir esa base jurídica mínima que diera claridad al seguimiento de las tareas de Gobierno Abierto, tarea que asumió INFOQRO diseñando los *Lineamientos para la Implementación de Gobierno Abierto en el Estado de Querétaro*, publicados el 23 de junio de 2017 en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*.

Este instrumento, diseñado para su aplicación en ejercicios específicos de Gobierno Abierto, tiene como principales elementos: 1) la organización de mesas deliberativas entre sociedad y gobierno para la identificación de problemáticas y la construcción de soluciones con base en información pública, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación; 2) la firma de un Convenio de Gobierno Abierto por parte de los actores para asentar los compromisos alcanzados por ambas partes y 3) integrar un Comité de Gobierno Abierto, que se encargue del seguimiento de los compromisos firmados.

Los Lineamientos abrieron la oportunidad a que cada autoridad y grupo de organizaciones participantes, contaran con sus propios Comités de Gobierno Abierto y poder operar sin la necesidad de integrarse en un solo colegiado como los STL; y además se brindó mayor certeza jurídica sobre las reglas que debían seguirse.

Esto permitiría avanzar en el éxito de las estrategias específicas de Gobierno Abierto, pues depende siempre “de un marco legal y normativo que establezca las reglas, marque los límites y proporcione los derechos y las obligaciones tanto para los Gobiernos como para los actores implicados” (OCDE, 2016, p. 4).

Al contar ya con los lineamientos y conscientes de la dificultad de lograr los consensos y la participación permanente de actores a nivel estatal, INFOQRO apuntó a trabajar mediante estrategias específicas en el ámbito municipal, logrando la adhesión, primero, del Municipio

de Corregidora y más adelante de los municipios de Pedro Escobedo y de Querétaro, la capital del estado.

Una vez que los actores políticos manifestaron su voluntad de integrarse a las estrategias de Gobierno Abierto, el primer paso fue abrir espacios de sensibilización y capacitación sobre los beneficios y las implicaciones de un Gobierno Abierto, dirigido a personas servidoras públicas y ciudadanía en general.

Es de destacar que estas alianzas no hubieran sido posibles sin el interés genuino de representantes en los Ayuntamientos y sin la participación de la ciudadanía, específicamente en ciertas colonias y comunidades de estos municipios que, sin pertenecer a organizaciones de sociedad civil, también se encontraban interesados en participar.

Fue así que los esfuerzos se focalizaron aún más a ciertas comunidades, con el objetivo adicional de que en el éxito de las estrategias se mostrara su alcance y se promoviera su réplica.

Gobierno Abierto en el Municipio de Corregidora

El Municipio de Corregidora fue el primero en responder a la Convocatoria, entró a la estrategia con un esquema de presupuesto abierto en la comunidad de Charco Blanco. El monto puesto a disposición para la toma de decisión fue de poco más de quinientos mil pesos. Se realizaron dos mesas de trabajo, en las que se definió como problemática principal la falta de pavimentación de la avenida principal Circuito Arboledas, la vía principal de acceso a la escuela del lugar y la de mayor tránsito en la comunidad. La problemática se acrecentaba en época de lluvias, cuando no sólo se veía afectada la circulación, sino que a través de ella corría lodo y se daban grandes encharcamientos que afectaban no sólo la imagen sino también la salubridad de la comunidad.

Tras la toma conjunta de decisiones, la ciudadanía se comprometió a vigilar el seguimiento de la obra y, además, a colaborar con materiales como el tepetate para lograr un mayor metraje de pavimentación. De esta manera, el gobierno de Corregidora y la comunidad de Charco Blanco se acercaron con esta experiencia a un ejercicio donde la decisión de la acción pública fue tomada por ambas partes, sentando un ejemplo de la efectividad y trascendencia del modelo de Gobierno Abierto y de los lineamientos diseñados por INFOQRO.

Gobierno Abierto en el Municipio de Pedro Escobedo

El caso del Municipio de Pedro Escobedo fue particular, ya que se adhirió a la convocatoria aclarando desde un principio que no se tenía ningún tipo de presupuesto destinado al ejercicio, pero que sí contaban con diversos recursos materiales con los que podrían llevar a cabo acciones de rescate de parques recreativos. En ese sentido, eligieron trabajar en la comunidad de El Sauz, El Alto, con la acción *Rehabilitación de la cancha de basquetbol*, en virtud de los problemas de adicciones e inseguridad que se experimentaban los últimos años entre la juventud.

Tras la realización de dos mesas deliberativas se acordó hacer el rescate del parque en la Comunidad El Sauz, El Alto, así como los compromisos entre las partes: el Municipio aportaría recursos materiales como luminarias, cal, resina, poste metálico, maquinaria y árboles, y la ciudadanía colaboraría con la limpieza del lugar, la pintura y la mano de obra; asimismo, se decidió emitir una convocatoria entre las niñas, niños y jóvenes de la comunidad para presentar un dibujo o maqueta que tuviera un diseño sobre el parque a rescatar, de modo que el trabajo ganador fuera la inspiración de diseño para rescatar el área recreativa.

Los trabajos avanzaban adecuadamente y la cordialidad y colaboración entre la sociedad y gobierno era satisfactoria. Sin embargo, en algún momento del proceso las autoridades decidieron de manera unilateral cortar parte de un árbol del lugar para poder colocar luminarias, algo que molestó a la población y generó tensiones importantes. Asimismo, se aproximaba el cambio de gobierno y los proyectos para realizar clases vespertinas de diversas materias recreativas que ofrecería el gobierno municipal, no se lograron concretar.

Al final, el rescate del espacio se concluyó pero esa experiencia limitó las posibilidades de -en el corto plazo- realizar nuevos ejercicios en la comunidad. Se hizo evidente, en pocas palabras, la importancia de que el diálogo y la escucha entre gobierno y sociedad sea permanente y que los compromisos trasciendan las administraciones.

Ejercicio de Democracia Participativa con el Instituto Electoral del Estado de Querétaro en tres colonias del Municipio de Querétaro

Gracias a los precedentes que se iban asentando con los casos de Corregidora y Pedro Escobedo se dio otro paso importante en el impulso de la filosofía del Gobierno Abierto por parte de INFOQRO, cuando esta instancia sumó esfuerzos con el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, IEEQ, mediante la firma del *Convenio de Colaboración para la Implementación del Ejercicio de Democracia Participativa denominado Gobierno Abierto*. El convenio, firmado el 22 de febrero de 2019, tenía como objetivo fortalecer el modelo que se venía implementando con la colaboración del IEEQ en la organización de las votaciones de la ciudadanía en la toma de decisiones dentro de las mesas deliberativas de Gobierno Abierto.

Antes de la participación del IEEQ, dichas votaciones eran nominales y los resultados se asentaban en actas que el INFOQRO diseñaba; una vez que el IEEQ se suma para que con su experiencia se realicen las votaciones, éstas se comenzaron a realizar con base en el mismo modelo de las elecciones de representantes populares. INFOQRO avanzaba, así, en la suma de voluntades y la adhesión de actores de trascendencia a la implementación de estrategias de apertura gubernamental en el estado.

Al convenio de colaboración signado entre el IEEQ e INFOQRO siguió un convenio tripartita entre estas instituciones y el Municipio de Querétaro, que se llevó a cabo en mayo de 2019 para llevar a cabo proyectos piloto de presupuesto abierto en diversas colonias de la demarcación. Entre ellos se incluyó el proyecto en la colonia Lomas del Marqués, La Luna y Desarrollo San Pablo, los tres casos que han resultado emblemáticos de los avances en la materia.

En Lomas del Marqués se realizaron dos mesas de trabajo: en la primera de ellas se expuso la información sobre las problemáticas y las distintas propuestas de solución, y en la segunda se analizó la viabilidad de las dos propuestas que se derivaron de la primera mesa: un Centro de Desarrollo Comunitario y la rehabilitación de la Avenida Paseo de la Reforma. Posterior a ello, en junio del mismo año, se realizó la votación con una participación de 456 personas, una votación dividida que derivó en la elección del proyecto de rehabilitación con

232 votos, sólo 18 votos más de los que obtuvo la opción del centro de desarrollo. El 7 de octubre se inició la obra posterior a la firma de un convenio y durante el proceso se realizaron tres sesiones ordinarias y cuatro extraordinarias del Comité de Gobierno Abierto.

Dicho comité estaba a cargo del Sr. José Trinidad Gutiérrez, habitante de la colonia, y contaba con la participación del Municipio de Querétaro, a través de la asistencia a las sesiones por parte del Síndico y servidores públicos de las áreas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, así como de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social. En estas sesiones se tuvo que conciliar diversos puntos, como el ordenamiento vehicular, la afectación a los negocios aledaños al lugar donde se realiza la obra, los puntos de parada del transporte público, además de la imagen urbana de la obra, todas ellas preocupaciones y exigencias a las que se dio seguimiento mediante visitas constantes a la zona de la obra por parte del Comité y vecinos.

La obra se concluyó con éxito el día 13 de julio de 2020, con un retraso derivado de las restricciones impuestas por la pandemia por COVID-19. En este caso se puso en evidencia la importancia del seguimiento y el diálogo permanente que logró solventar las muchas inquietudes y problemáticas que surgieron en el proceso de obra.

En la Colonia La Luna se realizaron también dos mesas de trabajo entre los meses de mayo y junio, la primera para exponer las propuestas y en la que se decidió someter a votación los proyectos de la construcción de una cancha de usos múltiples, la rehabilitación del Parque La Luna, la rehabilitación de calles y el mejoramiento del drenaje pluvial; en la segunda mesa, como en el caso de Lomas del Marqués, se presentaron análisis sobre la factibilidad de dichos proyectos.

Una vez realizadas las mesas se consideraron cuatro proyectos como viables y se sometieron a votación el 23 de junio de 2019, siendo elegida la rehabilitación del Parque La Luna que oficialmente fue comprometida con la firma de un convenio. La votación contó con una participación de 210 ciudadanos y se distribuyó de la siguiente manera: 68 votos (32.38%) por la rehabilitación del Parque La Luna, 67 votos (31.90%) por la construcción de una cancha de usos múltiples, 19 votos (9.05%) por la rehabilitación de calles y 54 (25.71%) por el mejoramiento del drenaje pluvial.

Los resultados de la votación y la continuidad que tuvo el ejercicio en términos de la participación de la población mostraron, por un lado, la capacidad del mecanismo de Gobierno Abierto para legitimar las decisiones aun cuando éstas se den en un contexto plural y marcado por las diferencias de preferencia (la diferencia entre el proyecto ganador y el que le siguió fue de sólo un voto). Así como la importancia de escuchar a la ciudadanía, pues las necesidades y prioridades que se pudieran definir desde el gobierno no necesariamente coinciden con las que percibe la población: a pesar de tener inundaciones constantes, priorizaron la rehabilitación de parques y la construcción de espacios deportivos por sobre el mejoramiento del dren pluvial.

Finalmente, en la colonia Desarrollo San Pablo, COMEVI I, con el mismo modelo de mesas de trabajo, la población eligió entre dos ubicaciones para realizar obras de urbanización que incluían empedrado, banquetas y canalización pluvial. El 07 de julio de 2019 se llevó a cabo la votación, ganando la obra de empedrado en calles de la colonia Desarrollo San Pablo y el 15 de julio de 2019 se celebró el convenio y, mediante el Comité de Gobierno Abierto, se dio seguimiento a la obra con tres sesiones ordinarias y una extraordinaria.

Posteriormente, y gracias a los buenos resultados obtenidos en el primer ejercicio, el Municipio de Corregidora se incorporó de nuevo al esquema de Gobierno Abierto, ahora trabajando de la mano entre el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF Municipal, organizaciones de la sociedad civil y datos de seguridad pública. A partir de las reuniones de trabajo entre las áreas administrativas se definieron zonas específicas para atender la tendencia creciente en casos de acoso escolar. Se eligieron, en concreto, las zonas de La Cueva, San José de los Olvera, El Pueblito, Santa Bárbara, Los Ángeles y El Jaral.

Se llevaron a cabo siete reuniones, en las que se modeló de manera conjunta la estrategia de nombrar a niños y niñas de los grados de 6° de Primaria, así como jóvenes de 3° de Secundaria para capacitarlos en mediación para favorecer el diálogo y la solución pacífica de los conflictos. Se incorporaron al programa, bajo ese esquema, a cinco primarias y seis secundarias para que determinaran quiénes podrían fungir como mediadores, para lo que se realizaron 5 jornadas de votación y, posteriormente, se realizaron tres reuniones de capacitación. Finalmente, el 4 de marzo de 2020 se signó el Convenio de Colaboración para la

implementación del Ejercicio de Gobierno Abierto entre el Municipio de Corregidora, la organización denominada Asociación para la Resolución de Conflictos y el INFOQRO, el 4 de marzo de 2020.

El proyecto, cabe mencionar, fue suspendido debido al cierre de las escuelas derivado de la pandemia, pero es de destacar la diversidad de actores y complejidad de acuerdos que se lograron construir en un largo proceso de diálogo, participación ciudadana y codiseño de la política pública.

Plan de Acción Municipal del Municipio de Querétaro

Por su parte, también el Municipio de Querétaro decidió dar continuidad a las estrategias de Gobierno Abierto y previo a la pandemia buscó avanzar con proyectos que formaron parte de un Plan de Acción Municipal 2020-2021 en la materia. El primer paso fue capacitar a servidores públicos de las áreas involucradas, además de un voluntariado estudiantil para sensibilizarlos sobre el tema y exponerles los lineamientos del modelo.

Bajo este impulso, se convocó a toda la ciudadanía mediante gira en medios, convocatoria en redes sociales y con invitaciones personalizadas a distintas organizaciones de la sociedad civil que asistieron a una primera sesión de introducción. El primer acercamiento para quienes se interesaron en los temas de Obra Pública derivó en algunas tensiones, en virtud de que acudieron organizaciones de colonos con problemáticas muy particulares y lo que se buscaba era detectar problemáticas colectivas que afectaran a amplios sectores de la población, condición necesaria para trabajar estrategias de Gobierno Abierto. Estas tensiones provocaron que la sociedad civil organizada diluyera su participación en este eje.

Sin embargo, el proyecto continuó y se fortaleció con la realización de siete mesas de trabajo de febrero a noviembre, según lo permitió el contexto de pandemia, en las que se concretó un documento que habría de fungir como una agenda coordinada entre Sociedad Civil Organizada, ciudadanía en general y Gobierno Municipal, para el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas en dos ejes estratégicos de acción: el primero denominado *Fortalecimiento de los Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables median-*

te acciones con enfoque de Cultura de Paz y, el segundo, Combate a la Corrupción, Rendición de Cuentas y Presupuesto Abierto en Obra Pública Social.

Finalmente, el Convenio de Colaboración para la Implementación del Ejercicio de Gobierno Abierto para el Municipio de Querétaro se llevó a cabo el 25 de noviembre entre el Municipio de Querétaro, la Fundación Merced Querétaro, A.C., representando a la sociedad civil, la Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro, el C. Ariel Salazar Flores y la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro. Mediante el Comité de GA se llevó a cabo el seguimiento con dos sesiones ordinarias y cuatro mesas de diálogo para llevar a cabo los programas del primer eje estratégico sobre derechos humanos y atención de la violencia, entre los meses de diciembre de 2020 a marzo de 2021.

En virtud de la época electoral, tuvo que realizarse un alto para continuar el seguimiento una vez concluido dicho proceso. Sin embargo, el ejercicio realizado hasta ahora en el Municipio de Querétaro representa el esfuerzo más destacable en materia de Gobierno Abierto, por la diversidad de actores y el logro de concretar ejes de acción específicos, sin que esto implique sacrificar la perspectiva de amplio alcance que pueden tener las políticas públicas que se definan e implementen a partir de él.

REFLEXIONES FINALES

Hasta este punto de avances, encontramos que el aprovechamiento de la inteligencia colectiva de las organizaciones sociales no se ha logrado concretar totalmente; por lo que los principales aliados del ejercicio ha sido la sociedad en general, quienes, sin pertenecer a organizaciones, se han involucrado en los ejercicios.

Como muestra la experiencia que se ha dado en Querétaro, la implementación de los criterios del Gobierno Abierto no es tarea sencilla, requiere de un genuino compromiso por parte de las instituciones en rubros como la transparencia, la participación social, la rendición de cuentas y la innovación. Se trata de elementos estrechamente relacionados, en virtud de que la información pública accesible y transparente resulta indispensable para una participación social efectiva, pues es lo

que permite a la población comprender la problemática que enfrentan en sus diversas dimensiones, apropiarse de ella y participar de manera informada en la generación de proyectos y análisis de su factibilidad.

La efectiva ejecución de los ejercicios de Gobierno Abierto, además, requiere de la participación activa de la ciudadanía más allá del momento de toma de decisiones: su participación -en la implementación y supervisión- es indispensable, lo que requiere, igualmente, de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Bajo este esquema es que el diálogo se torna fructífero y es posible llegar a acuerdos innovadores para la atención de las problemáticas.

La transparencia, en pocas palabras, es el pilar de la confianza de la ciudadanía en su gobierno. De ahí la importancia de analizar y comprender que el principio de transparencia se encuentra estrechamente vinculado con el funcionamiento institucional, que, “acompañadas de un ejercicio eficaz, eficiente y ético de la gestión pública constituye el sustento de cualquier sociedad que quiera consolidarse como democrática” (Vera, 2015, p.9)

Además, plantea Arellano Gault (2008), “la transparencia como criterio establece una serie de parámetros deseables en la interacción organizativa que son difíciles de alcanzar a menos que exista un esfuerzo específico de los actores por incorporarla e internalizarla” (Vera, 2015:4), lo que implica que la transparencia se construye de manera dinámica, de lo contrario, lo que habrá solamente son declaraciones de voluntad o la generación de nuevos trámites burocráticos para cumplir con la norma, pero sin que ésta posicione a la transparencia como pilar de la relación gobierno-sociedad. En esos casos, ni el gobierno informa lo que debe ni la ciudadanía conoce lo que necesita saber en una verdadera democracia.

La transparencia y su ejercicio en el marco del Gobierno Abierto, además, tiene un componente libertario e igualitario: la existencia del derecho a ella pone de relieve la necesidad de dotar de capacidades a la ciudadanía para potenciar los funcionamientos y libertades en el conversatorio público (Sen, 2012). La democracia sustantiva se sustenta y promueve, así, en acciones tendientes a la libertad y la igualdad sustantivas.

Es indispensable, en este contexto, atender la advertencia que Gargarella ya hacía y que ha supuesto retos importantes en Querétaro:

“la conversación -nos dice- no debería reflejar o reproducir las inequidades que pueden existir entre los participantes. Sabemos que en cada diálogo real y posible habrá siempre algunas desigualdades y diferencias significativas entre los participantes. Un diálogo propiamente dicho debería estar organizado de manera que se minimicen o transformen esas desigualdades en lugar de darlas por hecho” (Gargarella, 2017, p. 169).

Al superar este reto, en las experiencias que se han dado en Querétaro, plantean retos en el nivel de participación, lo que se entiende por transparencia y acceso a la información, la cocreación, la innovación y la rendición de cuentas. Sin embargo, quienes han participado hacen evidente una necesidad de la población por apropiarse de sus problemáticas, analizarlas, dialogarlas en términos de igualdad, de manera horizontal, sin ningún criterio que distinga o priorice la opinión de unos sobre otros y bajo ese mismo esquema tomar las decisiones. Podríamos decir que las estrategias hasta ahora implementadas han representado espacios de conquista colectiva en términos de sus libertades. El ejercicio del Gobierno Abierto es, por ende, un ejercicio de libertades.

Por otro lado, con regularidad se relaciona al Gobierno Abierto con el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Desde luego, el uso de las mismas permite una relación directa con las autoridades para ejercer el derecho de petición, libertad de expresión, control social, etcétera. Sin embargo, existen ejercicios que pueden prescindir del uso de estas, toda vez que, si el objetivo es acceder al poder y a los representantes en términos de igualdad en la deliberación, también es cierto que no todas las personas tienen acceso al uso de estas herramientas tecnológicas y entonces el Estado tiene que ser creativo y proactivo en la comunicación de la información pública para la toma de decisiones.

El estado de Querétaro –como ha mostrado también las experiencias en materia de Gobierno Abierto que se han expuesto en este texto– enfrenta ese reto: aún es mucha la desigualdad que existe en términos de alfabetización digital y acceso a tecnologías de la información, particularmente cuando se trabaja en colonias de alta marginación, en comunidades o en zonas rurales alejadas de los centros urbanos.

Hay, por otro lado, factores culturales que restringen el avance en materia de Gobierno Abierto en diferentes espacios del sector público, en tanto que pueden existir tensiones entre, por ejemplo, la cultura de la rendición de cuentas necesaria y la cultura de la opacidad o el control de información por algún agente; entre la noción de participación restringida al voto y la importancia de participar no sólo en la toma de decisiones, sino también en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; la cultura de lo público como espacio para buscar el beneficio personal (tanto como ciudadano como funcionario), frente a una cultura de lo público como un espacio deliberativo y de construcción de consensos en beneficio de la colectividad, etcétera.²

Se trata de un intento por entender de manera distinta la democracia y fortalecer su dimensión sustancial. Se ha buscado abrir canales de participación social efectiva en condiciones de igualdad para usar las instituciones en beneficio de la gente, vigilándolas y pidiéndoles que rindan cuentas de su actuar, al tiempo que se les exige que escuchen a la sociedad plural a la que sirven para que no sólo predomine la visión de los burócratas, sino también la de la ciudadanía que día con día transforma la vida social y vive las consecuencias de las decisiones políticas.

El Estado Abierto, en ese sentido, puede institucionalizarse con reformas legislativas que están comenzando a realizarse en diversos estados de la República y países latinoamericanos. Querétaro al día de hoy cuenta con el principio constitucional de Parlamento Abierto.

Es indispensable reconocer y analizar el camino andado, si bien , existen avances, aún falta por hacer en el camino del trabajo teórico y práctico que nos permita consolidar al Gobierno Abierto como la filosofía central de la vida pública en México y en particular en el estado.

² En este sentido, es útil enfatizar la naturaleza epistémica que Nino atribuye a la democracia como “el procedimiento más confiable para poder acceder al conocimiento de los principios morales” (Nino, 1999, p. 154), principios que se ven traducidos en contenidos constitucionales que sólo pueden ser entendidos como genuinos si se desarrollan dinámicas que movilicen el diálogo público.

REFERENCIAS

- Bolívar Meza, R., (1999). “La Política como actividad del hombre”, *Estudios Políticos*, Núm. 20, Cuarta Época, enero-abril.
- Gargarella, R., (2017). “¿Por qué nos importa el diálogo? ‘La cláusula del no-obstante compromiso significativo’ y audiencias públicas. Un análisis empático pero crítico”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año III, num.5, julio-diciembre.
- OCDE, 2016, Gobierno Abierto. Contexto mundial y el camino a seguir. Aspectos Claves. Disponible en <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- Nasser, A., Ramírez-Alujas, Á., Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, ONU-CEPAL.
- Nino, C., (1999). *La Constitución de la Democracia deliberativa*. Barcelona, Gedisa.
- Sen, A., (2012). *La idea de la justicia*, Taurus, México.
- Vázquez, R., (2019). *Cinco enfoques teóricos sobre la justicia*, México, Porrúa-Instituto de la Judicatura Federal.
- Vera Martínez, M. (2015). “El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 13, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, enero-junio

DECLARACIONES

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Colombia, Octubre 2016. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>

Capítulo 6

Perspectivas ciudadanas. Diagnóstico de la participación en Querétaro desde el Gobierno Abierto

KARLA NEGRETE-HUELGA*

SERGIO RIVERA MAGOS**

**Doctora en Investigación de la Comunicación. Profesora-Investigadora y Coordinadora Técnica de LabUAQ Ciudadanía Digital de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. Correo: karla.negrete@uaq.mx*

***Dr. en Comunicación. Profesor-Investigador y Coordinador de LabUAQ Ciudadanía Digital de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. Correo: sergio.rivera@uaq.mx*

INTRODUCCIÓN

Desde 2011, México es uno de los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto que ha trabajado a través de cuatro planes de acción para su implementación. A nivel nacional, el Gobierno Abierto es representado por un Secretariado Técnico Tripartita, compuesto por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como órgano garante, un núcleo formado por organizaciones de la sociedad civil y los representantes gubernamentales. En Querétaro se configura un esquema de organización distinto, en el que se han establecido comités locales de Gobierno Abierto, conformados por el Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (Infoqro), representantes de la sociedad civil organizada y no organizada, así como autoridades gubernamentales de los municipios de Pedro Escobedo, Corregidora y Querétaro que son los que se han sumado en esta iniciativa de gobernanza participativa.

Los resultados a nivel nacional de su implementación han dejado ver, por una parte, una “creciente falta de interés de los ciudadanos por la vida política se ubica en los problemas económicos, que han

provocado que los ciudadanos dediquen su esfuerzo y energías a la sobrevivencia particular, en detrimento a la labor cívica” (González, 2008, p. 30). Además de un entorno de apatía, el desarrollo del Gobierno Abierto tiene otro reto: mejorar la interacción entre servidores públicos y ciudadanos. De acuerdo con la Métrica de Gobierno Abierto, “los gobiernos han institucionalizado e internalizado la transparencia, no así la participación” (INAI, 2017, p. 6). Así también lo corrobora González (2017), quien analiza específicamente al gobierno mexicano y afirma que éste se reduce a un gobierno electrónico, debido a la baja promoción de la participación ciudadana y poca colaboración institucional. De ahí que, en su estudio, el INAI (2019) concluya que “aun cuando sí existen mecanismos de participación ciudadana que sí funcionen, las intervenciones por parte de la ciudadanía rara vez son consideradas en la toma de decisiones o detonan alguna acción de los sujetos obligados” (p. 56).

Ante este panorama, se vuelve necesario indagar los factores que determinan el desarrollo de un trabajo de participación, colaboración entre los actores involucrados en el Gobierno Abierto. La investigación que se presenta tiene como objetivo: *identificar el estado de la participación de los ejercicios de Gobierno Abierto realizados en el Estado de Querétaro, así como los factores que inciden en su desarrollo*. Con un enfoque integral se analiza el nivel de intensidad de la colaboración, basándose en los esquemas propuestos por Prieto-Martín y Ramírez-Alujas (2014), y Mariñez y Valenzuela (2013), con las competencias de colaboración de Eggers (2009), y los requerimientos de colaboración propuestos por Mariñez y Valenzuela (2013). Todo ello a través de las experiencias de los ciudadanos y la sociedad civil organizada en su participación en las reuniones de Gobierno Abierto.

Mediante una perspectiva mixta se recuperan, en primer lugar, encuestas digitales realizadas a ciudadanos que han sido partícipes de los ejercicios. En segundo lugar, se analizan las experiencias de participación a través de entrevistas semiestructuradas a representantes de organizaciones de la sociedad civil y autoridades municipales de gobierno para conocer sus perspectivas, roles, así como grados de compromiso y participación. Por último, se recuperan los grados y competencias de colaboración a partir de la observación participante de reuniones de Gobierno Abierto, en conjunto con la información recuperada mediante las entrevistas. A partir de un ejercicio de análisis

y reflexión se buscará establecer el grado de avance, así como los retos y elementos a fortalecer para lograr la mejora de la participación del ciudadano y la sociedad civil organizada en el Gobierno Abierto de Querétaro.

PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DEL GOBIERNO ABIERTO

Desde una perspectiva comunicacional se puede entender a la participación como un acto con una racionalidad comunicativa, plasmado de normas y relaciones (Habermas, 1994). En este acto de participación, ciudadanos y gobernantes logran consensos a partir de actos racionales mediados por el lenguaje, que reconoce al otro como aquel con el que se interactúa a partir de la racionalidad y comportamiento propio. Bajo esta perspectiva, se entiende que en los sujetos existen procesos intersubjetivos que determinan la validez o invalidez de los actos de los otros, además de determinar su actuar. Cuando el ciudadano es reconocido por el servidor público como un igual, se busca que la representación simbólica se transforme y el espacio público se amplíe para adquirir nuevas dimensiones, con lo que se lleva a cabo una articulación entre lo político y social a través de procesos comunicacionales que crean un espacio para “crear y debatir desde redes de significaciones sociales la construcción de proyectos colectivos” (Bonilla & García, 1994).

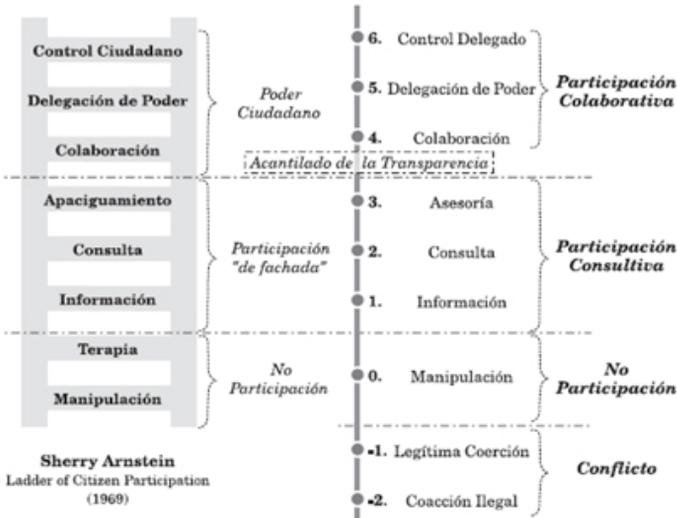
En el contexto de la inserción filosófica del Gobierno Abierto, se asiste a una transición del rol de la ciudadanía en donde la participación se convierte en uno de los ejes fundamentales. Los asuntos públicos se convierten en un *bien compartido* “que pertenece tanto a las personas, en cuanto que ciudadanos conscientes y responsables, como a las autoridades públicas, en cuanto que representantes elegidos por la ciudadanía para gestionarlos” (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 68). Esta filosofía democrática parte de una noción de participación que admite la existencia de los otros (ciudadanos) que requieren de ser reconocidos de manera humanista como parte de la sociedad y que, a su vez, integra a la transparencia, rendición de cuentas e innovación tecnológica.

Bajo esta perspectiva, no se puede dejar de lado el contexto democrático. Para Michels (2011) existen cuatro innovaciones que buscan mejorar la calidad de la democracia a través de la participación ciudadana: el aumento del conocimiento, las habilidades cívicas, el compromiso público y el apoyo para las decisiones de los participantes que se ve reflejado en ejercicios de reconocimiento y legitimidad de la acción de las decisiones del ciudadano. No obstante, otros autores como Mariñez y Valenzuela (2013) apuntan además una serie de pasos fundamentales para que pueda existir una participación. En primer lugar, se requiere tener acceso a la información del gobierno por parte del público; en segundo lugar, escuchar a los públicos, posteriormente del compromiso a la resolución de problemas y, por último, establecer acuerdo a desarrollarse con la participación de ambos actores.

Además de los factores que son necesarios para que se manifieste la participación, Mariñez y Valenzuela (2013) reconocen la necesidad de diferencias entre las distintas formas de prácticas participativas, ya que hay distinciones entre la opinión, deliberación y la colaboración. Por otra parte, Prieto-Martín & Ramírez-Alujas (2014) proponen los *Esquemas de Participación* (EdP) que se basan en los fundamentos de Gobierno Abierto para “proporcionar un marco conceptual consistente sobre el que fundamentar el análisis, diseño y comparación de iniciativas y estrategias de participación” (p. 75). En este modelo se

reconocen dos tipos de participación: consultiva y colaborativa, no participación y conflicto.

Ilustración 1. EdP. Niveles de Intensidad de la colaboración



Fuente: Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014.

Cabe hacer énfasis en una advertencia de Mariñez y Valenzuela (2013) en donde se menciona que la participación no es lo mismo a una *visión participacionista*, entendida como “una forma de relación exclusivamente conflictual o de cooptación o manipulación desde el poder, así como en el marco de los grupos de interés” (p. 101). Se trata de una visión a corto plazo de la participación, en la que, si bien se diferencia y no es parte de la filosofía de Gobierno Abierto, puede presentarse como parte de las perspectivas y prácticas tanto de funcionarios como de ciudadanos, que condiciona a la participación al

logro de intereses particulares. De ahí que se proponga recuperar los siguientes niveles de participación, basada en las propuestas de Prieto-Martín y Ramírez-Alujas (2014), y Mariñez y Valenzuela (2013):

Tabla 1. Niveles de participación

Niveles de Participación	Características
Participación opinativa/ consultiva	Mecanismos de participación enmarcados en encuestas, censos. Buscan recoger la opinión de los ciudadanos o consultar sus perspectivas.
Participación-acción	Los ciudadanos realizan labores que anteriormente eran únicamente hechas por el gobierno, sin que llegue a la toma de decisiones o cocreación de políticas públicas.
Participación de diálogo	Se establecen mecanismos de escucha y ejercicio de comunicación mediante debates, mesas de diálogo, encuentros. Los ciudadanos aconsejan o sugieren sin llegar a influir en la toma de decisiones.
Participación colaborativa	Los mecanismos de participación permiten revisar ejercicios de una toma de decisiones y de cocreación de políticas públicas entre ciudadano, organizaciones y gobierno.
Visión participacionista	Forma de relación exclusivamente conflictual o de cooptación o manipulación desde el poder, así como en el marco de los grupos de interés.

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, se entiende entonces a la colaboración como el nivel más alto de participación y es definida en el marco del Gobierno Abierto como “la capacidad -de los individuos o de los ciudadanos, las empresas y el gobierno mismo- de aportar en la solución o en la gestión de los asuntos públicos” (Mariñez & Valenzuela, 2013, p. 86). Si bien en esta definición se reconoce la necesidad de desarrollar habi-

lidades para la acción participativa, también es necesario mencionar que, en el contexto del Gobierno Abierto, la colaboración requiere no sólo de estas capacidades, sino también de políticas gubernamentales que permitan el acercamiento entre el gobierno y la ciudadanía. Es así como las instituciones públicas son las primeras implicadas para que la participación colaborativa exista.

Mariñez y Valenzuela (2013) reconocen que la participación colaborativa se ve reflejada en una nueva relación entre el gobierno y el ciudadano que incluye toma de decisiones, intercambio de visiones, planes compartidos, redistribución del poder, compromiso cívico, posibilidad de diálogo, comunicación, legitimidad y confianza, y una comunicación pública en la que los individuos y los gobiernos tengan las mismas posibilidades de interlocución. Para ello, tanto servidores públicos como ciudadanos requieren desarrollar ciertas habilidades como las expuestas por Michels (2011); sin embargo, al tener la posibilidad de ejecución de estas iniciativas, también los funcionarios públicos requieren de un conjunto de habilidades y competencias. Eggers (2009) propone que, para lograr la colaboración, los funcionarios públicos deben tener la habilidad de asociarse, de influir y negociar, así como habilidades interpersonales, creatividad e innovación, conciencia en el contexto externo, además de ser emprendedor y ser capaz de solucionar y manejar conflictos.

Tabla 2. Competencias fundamentales para la colaboración

Competencia	Habilidades subyacentes
Asociación	Desarrolla redes y construye alianzas; participa en actividades multifuncionales; colabora más allá de las fronteras; y encuentra puntos en común con una amplia gama de partes interesadas. Usa contactos para construir y fortalecer bases de apoyo internas.
Influir y negociar	Persuadir a otros; construye consenso a través de dar y recibir; gana la cooperación de otros para obtener información y lograr metas; facilita situaciones en las que todos ganan.

Habilidades interpersonales	Considera y responde adecuadamente a las necesidades y sentimientos de diferentes personas en diferentes situaciones; es discreto, compasivo y sensible, y trata a los demás con respeto.
Creatividad e innovación	Desarrolla nuevos conocimientos y aplica soluciones innovadoras a las principales mejoras organizativas; crea un entorno de trabajo que fomenta el pensamiento creativo y la innovación; diseña e implementa programas y procesos nuevos o de vanguardia.
Conciencia externa	Identifica y se mantiene actualizado con las políticas nacionales e internacionales clave y las tendencias económicas, políticas y sociales que afectan a la organización; comprende los planes a corto plazo y a largo plazo y determina la mejor manera de posicionarse para lograr una ventaja comercial competitiva en una economía global.
Emprendimiento	Identifica oportunidades para desarrollar y comercializar nuevos productos y servicios dentro o fuera de la organización. Está dispuesto a correr riesgos; inicia acciones que implican un riesgo deliberado para lograr un beneficio reconocido o ventajoso.
Resolución de problemas	Identifica y analiza problemas; distingue entre información relevante e irrelevante para tomar decisiones lógicas; proporciona soluciones a problemas individuales y organizacionales.
Manejo de conflictos	Identifica y toma medidas para prevenir situaciones potenciales que podrían resultar en enfrentamientos desagradables. Maneja y resuelve conflictos y desacuerdos de manera positiva y constructiva para minimizar los efectos negativos.

Fuente: Elaboración propia, traducida de Eggers (2009).

Por último, es necesario revisar la participación en su relación con la innovación tecnológica. Si bien desde el entorno que concierne a este estudio, la participación recupera a la acción y los entornos de innovación tecnológica, este último elemento no siempre está presente en los ejercicios del Gobierno Abierto. A pesar de que la inserción de la tecnología no cambia la propia definición de la participación, “sí tiene la capacidad de afectar significativamente la forma en que ésta opera, hasta el punto de desafiar nuestras nociones sobre lo que se puede o no lograr con ella” (Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014, p. 68). De ahí la importancia de reconocer que participar, desde la nueva concepción que se tiene de esta acción, permite ejercer de manera más consciente la ciudadanía.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE NUEVOS ENTORNOS DIGITALES

La transición hacia una esfera pública digital no niega la existencia de una participación en la esfera pública *offline*, la que existe en comunidades, localidades, estados y naciones. No obstante, la participación desde los entornos digitales permite la interacción desde una sociedad red, en donde se desdibujan los límites geográficos y permite la creación de nuevas comunidades. En un contexto de revolución tecnológica, el proceso democrático requiere de un gobierno electrónico, una ciudadanía más informada y participativa con acceso igualitario a Internet y contenidos y servicios relevantes para grupos particulares (Pitalúa, 2008). De esta manera, “la participación en línea puede potenciar enormemente la profundidad y compromiso para la participación” (Hartz-Karp, Balnaves, & Sullivan, 2012, p. 215). Sin embargo, para lograrlo se requiere de transformaciones en la relación entre los ciudadanos y el Estado, así como la capacitación de la población para hacer uso de Internet (Rivera Urrutia, 2005).

Además de los previos requerimientos también es necesario del fomento de ciertas habilidades cívicas en los individuos que permitan concretar la interacción entre gobierno y ciudadanía. En este sentido, se requiere de desarrollar un *habitus participativo* que en su nivel óptimo permita que los individuos logren “publicar, debatir, crear y cocrear contenidos, proponer u organizar una acción colectiva, así

como pedir rendición de cuentas” (Meneses, 2015, p. 47). El *habitus* es el principio, generador de las prácticas individuales basadas en la percepción, pensamiento y acción, por lo que se puede entender como la programación “del consumo de los individuos y las clases, aquello que van a ‘sentir’ como necesario” (Bourdieu, 1990, p. 27). Si bien estas prácticas se van a ver reflejadas en el entorno *online*, el *habitus* participativo se desarrollará desde las prácticas *offline*, ya que las motivaciones de acción en lo digital serán un reflejo de las experiencias, perspectivas y prácticas cotidianas.

No obstante, es necesario reconocer que, aunque se logre desarrollar un *habitus* participativo, las prácticas de participación en los entornos digitales son desiguales. La participación digital no siempre es activa, ya que presenta debilidades en la creación de contenidos y desarrolla distintos tipos de utilización. Al respecto, Fuster (2012) menciona que las distintas formas de distribución de tareas que hacen los usuarios facilitan la colaboración; por tanto, una participación diversa permite que los proyectos puedan distribuirse, al tener tareas divididas entre los participantes. Así, “la participación es posible a diferentes grados se refiere a distintos niveles de compromiso con la plataforma en términos de tiempo y rendimiento de tareas activas” (Fuster, 2012, p. 159). Habrá, entonces, participantes con mayor compromiso de participación y otros con menor; los más comprometidos formarán parte de una *masa crítica* que permita que los ejercicios de colaboración funcionen, tal como lo reconoce Howard Rheingold (2004).

Ahora bien, en los entornos digitales la participación ciudadana en los asuntos públicos tiene como un recurso importante a la información y la transparencia. Por supuesto, como bien se ha mencionado, la elección de participar de los individuos en un proceso transparente demuestra la autonomía y la voluntad, que en una relación con el otro podrá aminorarse o motivarse, dependiendo de la obtención de los recursos necesarios y que las aportaciones contribuyan al objetivo fijado. Esto se puede reflejar como un reto para los gobiernos que pueden trazar distintas formas organizativas para que los ciudadanos participen, con diversas normas que permitan o limiten el nivel de involucramiento de los individuos determinando, incluso, que la participación llegue al grado de colaboración. En dicho proceso se debe asumir que, desde una democracia participativa, el objetivo no será homologar opiniones, sino que buscará un proceso de deliberación en

el que se debe asumir que la participación no podrá quedarse únicamente en un nivel de consulta: “la participación no es una consulta sobre el uso de recursos públicos colectivos (...) sino que, en línea con el carácter autónomo de la participación, los mismos participantes asumen un papel importante en los costes que genera la actividad” (Fuster, 2012, p. 189).

METODOLOGÍA

Para la realización del estudio se optó por una metodología mixta que integra técnicas cuantitativas y cualitativas en búsqueda de validar y complementar los resultados obtenidos. Desde el enfoque cuantitativo, se realizó un cuestionario a ciudadanos mayores de 12 años que hayan tenido previa participación en ejercicios de Gobierno Abierto dentro del municipio de Querétaro; la encuesta se envió vía correo electrónico con el apoyo de Infoqro, instancia que fue intermediaria para el levantamiento de datos, quien facilitó el contacto a través de las bases de datos de registro de ciudadanos participantes de los ejercicios previos. Para el cuestionario se obtuvieron 59 respuestas válidas, en las que se exploraron las innovaciones propuestas por Michels (2011) que son: aumento de conocimiento, habilidades cívicas, compromiso público y apoyo para las decisiones.

Desde el enfoque cualitativo, se hizo un levantamiento de datos mediante observación participante, a través de la asistencia a reuniones de Gobierno Abierto realizadas en el municipio de Querétaro, en un periodo que corresponde del 27 de febrero del 2020 al 12 de enero del 2021, recogidas en notas de diario de campo. Durante el periodo de observación hubo modificaciones en la organización y esquemas de trabajo de las reuniones, debido al cese de actividades presenciales por el coronavirus que inició a finales de marzo del 2020, por lo que se contempla que la modalidad de las observaciones corresponde a una mixtura de espacios físicos y digitales. El periodo seleccionado implica el seguimiento del programa *Tejiendo Comunidades de Paz*, un ejercicio de presupuesto abierto para obra pública y el diseño del Plan de Acción Municipal 2020-2021, todos ellos del municipio de Querétaro.

Así mismo, la información obtenida por las observaciones fue complementada a través de entrevistas a actores clave, participantes

en los ejercicios previamente descritos. En total, se realizaron 7 entrevistas: una a un servidor público, dos a representantes de organizaciones de la sociedad civil y cuatro a ciudadanos que ocuparon un cargo representativo en los ejercicios. A través de las observaciones y entrevistas se exploran los niveles de participación, competencias de colaboración de Eggers (2009) (Ver Tabla 1) y los requerimientos de participación de Mariñez y Valenzuela (2013).

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los ejercicios de Gobiernos Abierto implementados en el municipio de Querétaro representan una posibilidad de establecer esquemas de comunicación horizontal entre la ciudadanía y el gobierno, en la que se requiere que los ciudadanos sean encausados y tengan conocimiento de esta filosofía de gobierno. Sin embargo, los resultados de la encuesta muestran un panorama distinto. A pesar de que la muestra se compuso por ciudadanos que habían participado previamente en ejercicios de Gobierno Abierto, el 41% de los encuestados mencionó no saber lo que es.

Gráfico 1. Conocimiento del Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia

De los 35 ciudadanos que afirman saber qué es el Gobierno Abierto, las descripciones muestran que este concepto es asociado con la participación de los ciudadanos. Existe una constante relación con la

Gráfico 2. Motivos para participar

Fuente: Elaboración propia

Esta percepción ciudadana de la interacción con el gobierno también fue visible en los ejercicios del programa municipal de *Tejiendo Comunidades de Paz*, en los que gran parte de las mesas de diálogos resultaron en solicitudes de apoyos como vigilancia, alumbrado público e incluso transporte público. Esto muestra que el ciudadano relaciona al Gobierno Abierto con participación, pero no ha incorporado este concepto a su cultura política en la medida que sigue reconociéndose como un interlocutor solicitante de apoyos, emisor de peticiones, solicitante; no como parte actuante de la solución. Por otra parte, algunos de los apoyos solicitados competen a instancias federales y estatales, lo cual visibiliza no solamente una búsqueda de una relación para resolución de servicios, sino también una falta de conocimiento de las competencias de los distintos niveles de gobierno. Con ello se visibiliza que, para el ciudadano, el gobierno tiene un carácter amorfo, no hay una comprensión de las estructuras con las cuales el ciudadano se relaciona, ni una noción de las rutas que recorren las peticiones y acciones, lo cual debería ser contemplado en la creación de una ciudadanía más participativa.

Durante las reuniones de Gobierno Abierto fue visible las motivaciones para participar de la sociedad civil organizada, que se traducían en un interés por formar vínculos con el gobierno y dejarlos asentados para la continuidad de los proyectos. Sin embargo, durante la discusión de esta vinculación se defendían las labores que hacían dichas organizaciones que no se relacionaban con el programa de *Te-*

jiendo comunidades de paz, lo cual permite ver una visión participacionista. El encausamiento del diálogo a un convenio de colaboración dejó fuera otras intenciones de colaboración que sí iban dirigidas a dicha temática, como lo fue el caso de la Puerta Abierta, asociación que se encuentra implementando programas de prevención de violencia para niños y que buscaba poder mostrar su modelo: “realmente no se sintió cómo este trabajo en conjunto, como que sí se asentó que estuvimos ahí, mas no hubo tanto para Puerta Abierta, como para las otras instituciones algo que nos hiciera sentir tomados en cuenta”. Esto también fue derivado del involucramiento tardío del programa a las iniciativas de Gobierno Abierto, ya que se reflejó más un acercamiento con las asociaciones para la evaluación de un programa ya existente, lo cual refleja una participación de diálogo, basada en consejos y debates, pero que no logra la incidencia directa en el programa. Sin embargo, durante las discusiones del Plan de Acción Municipal 2020-2021 se ofreció a los ciudadanos y organizaciones participantes un borrador del documento, enviado previamente vía correo electrónico, que podía ser retroalimentado para poder insertar modificaciones; no obstante, los ejes temáticos en torno a obra pública y cultura de paz ya habían sido previamente designados por las autoridades municipales, sin que existiera algún cambio al respecto para el documento definitivo. En este sentido, cabe destacar que si bien se ofreció un espacio para la retroalimentación por parte de la sociedad civil organizada, a quienes se les dirigió la convocatoria para este ejercicio, durante las dos mesas de discusión a distancia no se aportaron comentarios.

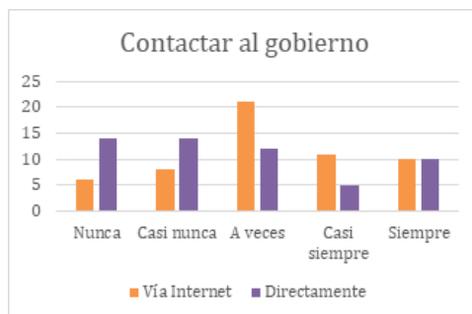
Por otra parte, es necesario contemplar que las perspectivas de participación pueden relacionarse con las habilidades cívicas y el compromiso público. De ahí que se indagara sobre las experiencias de involucramiento en asuntos públicos previas a los ejercicios de Gobierno Abierto, como el contacto con el gobierno y la solicitud de información que, como previamente se ha defendido, es un recurso valioso para detonar la participación. De los encuestados, el 58% afirmaron que “nunca” o “casi nunca” asistían a reuniones con el gobierno. Así mismo, existe una tendencia del 24% de los encuestados, a no contactar al gobierno “nunca” o “casi nunca”, principalmente si se tiene que realizar en formatos físicos. No obstante, esta práctica cambia cuando se tiene la mediación de las plataformas digitales, ya

que, como se puede visualizar en la segunda gráfica, existe un 35.5% de los encuestados que contacta “a veces” al gobierno vía Internet, siendo esta la respuesta más representativa.

Gráfico 3 Asistir a reuniones con el gobierno



Gráfico 4. Contactar al gobierno

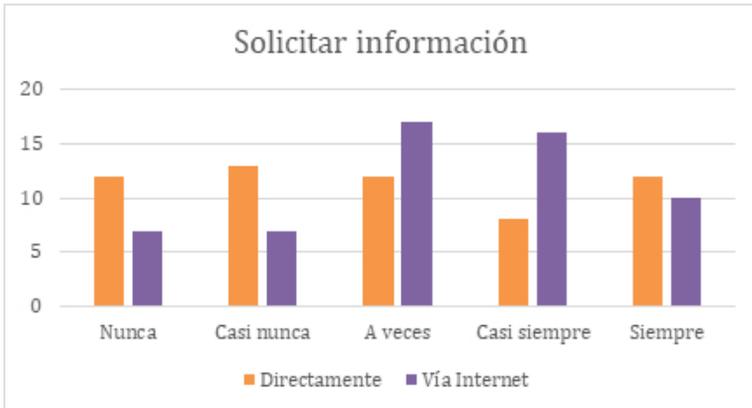


Fuente: Elaboración propia

Lo anterior muestra que las experiencias de los encuestados sobre la interacción con el gobierno son bajas, aunque ésta llega a tener una mayor posibilidad de ejecutarse a través de las plataformas digitales. Esto comprueba que las TIC ayudan a derribar barreras de orden práctico, pero también de inhibiciones surgidas eventualmente en relaciones asimétricas. Un resultado similar se muestra en las prácticas de solicitud de información, en los que se refleja una mayor interacción vía Internet. El gráfico muestra que la solicitud directa de información es una práctica poco usual, mientras que la solicitud a

través de Internet se convierte en una práctica que se realiza “a veces” (29%) y “siempre” (27%).

Gráfico 5. Solicitar Información



Fuente: Elaboración propia

En este mismo rubro, las reuniones de Gobierno Abierto mostraron una disponibilidad por parte de las autoridades para compartir información sobre programas, costos de obras, planos, presupuestos. Además, cuando algún ciudadano requería de información u organización civil requería de información más detallada, ésta era proporcionada por las autoridades. Si bien este tipo de solicitudes de información eran inmediatas y se atendían por la propia naturaleza de la reunión, los hábitos de acceso a la información de los ciudadanos tienen una oportunidad de desarrollarse más a través de plataformas digitales.

Estos resultados muestran que las habilidades cívicas son un punto importante por atender para poder detonar la participación. Los representantes ciudadanos lo corroboran en sus experiencias de participación, las primeras reuniones tenían un punto en común: la falta de asistencia y participación de los vecinos. No obstante, el involucramiento lentamente va creciendo. Durante las últimas reuniones del último ejercicio reflejó un mayor interés de ciudadanos que podrían ser beneficiados con las obras. La reunión vía zoom llegó a contar hasta con 90 participantes para la elección de un proyecto a competir; la mayoría de ellos eran vecinos que votaron por una obra que los

beneficiaría directamente, mientras que para la obra en competencia que resultó perdedora no fue visible la representación de población posiblemente beneficiada. A su vez, la votación final contó con una participación aproximada de cuatro mil personas.

Ahora bien, respecto a las competencias de colaboración de los servidores públicos, las reuniones de trabajo de Gobierno Abierto mostraron las intenciones de crear redes y alianzas, tanto con organizaciones de la sociedad civil, como con el Instituto Electoral del Estado de Querétaro y la comunidad académica, lo cual visibiliza la competencia de asociación. Así también, tanto en los ejercicios de Obras Públicas como de *Tejiendo Comunidades de Paz* se manifestó la búsqueda de consensos entre los ciudadanos para escoger obras o deliberar sobre sugerencias, y para detectar problemáticas de violencia y establecer acuerdos, respectivamente. Con estas prácticas son visibles las competencias de negociación y resolución de conflictos.

Respecto a las habilidades interpersonales, éstas fueron más visibles en la práctica de campo del programa *Tejiendo Comunidades de Paz*. Una vez firmados los convenios con las asociaciones civiles, los ejercicios de cultura de paz se llevaron a la práctica en una comunidad, por lo que era necesario crear empatía con los asistentes para poder recuperar los temas sensibles de prevención de violencia. El transcurso de las reuniones visibilizó una mayor apertura de los vecinos y se logró el objetivo de detectar las problemáticas de la comunidad. Esto es un reflejo de las habilidades interpersonales de los servidores públicos para escuchar y responder ante las necesidades de los ciudadanos.

Si bien hay algunas competencias que son visibles en las reuniones llevadas a cabo, aún faltan algunas otras por desarrollar como la creatividad e innovación, la conciencia externa y el emprendimiento. En este sentido, la práctica de innovación y creatividad que tuvo el gobierno municipal para poder continuar los ejercicios durante la pandemia fue la implementación de votaciones electrónicas; sin embargo, esto se trata de un mecanismo de participación opinativa-consultiva que recoge la posibilidad de participación desde el nivel más básico, muy alejado de la colaboración. Por otra parte, el emprendimiento y la conciencia externa no fueron visibles en los ejercicios; sin embargo, se puede afirmar en sí que la propia implementación y apropiación del

Gobierno Abierto por parte de los representantes gubernamentales es, en sí, un reconocimiento de las políticas nacionales e internacionales, así como de las tendencias políticas.

REFLEXIONES FINALES

En las prácticas de Gobierno Abierto existen distintos esquemas de participación. Desde la participación consultiva que se expresa en las votaciones electrónicas para elecciones de obras, hasta la búsqueda de una participación de diálogo a través del establecimiento de mesas de diálogo para la discusión de necesidades, identificación de problemáticas y retroalimentación de planes de acción. Sin embargo, los ejercicios observados hacen notorias las dificultades de romper con los viejos esquemas de relación entre ciudadanía y gobierno, caracterizados por la representatividad y una nula participación civil. Si bien existió una iniciativa de participación colaborativa a través de la elaboración del Plan de Acción Municipal, el involucramiento de la sociedad civil fue limitado, ya que su participación en las mesas de trabajo durante el espacio de retroalimentación no llevó hacia cambios en el documento que presentaron las autoridades. Por otra parte, existe una visión participacionista latente no sólo en la ciudadanía en general, sino también en la sociedad civil organizada. En este sentido, se logra la participación cuando los ciudadanos obtendrán un beneficio directo, mientras que en el caso de la sociedad civil organizada se vio reflejada en la realización de convenios de vinculación que dejaron en segundo término el objetivo de retroalimentar el programa de *Tejiendo Comunidades de Paz*. Esto demuestra la reproducción de viejas prácticas de relación gobierno sociedad civil organizada, en donde el resultado no es la mejora final de programas o propuestas, sino la obtención del indicador de haber establecido relación posicionando a la asociación: el convenio. Las relaciones públicas como estrategia impiden visibilizar formas de participación propias del Gobierno Abierto.

Ahora bien, respecto a las innovaciones necesarias para la participación que propone Michels (2011) se puede observar sí hay un aumento del conocimiento del Gobierno Abierto, aunque no es sustancial, considerando que sólo el 59% de los ciudadanos encuestados son los que reconocen al concepto, a pesar de haber participado en

los ejercicios. Las habilidades cívicas muestran en un principio una tendencia a la baja participación respecto a las interacciones con el gobierno, así como en la búsqueda de información. No obstante, es posible observar que las prácticas que pueden detonar la participación, como el contacto con el gobierno o la interacción para solicitar información, está siendo inducida principalmente mediante el uso de plataformas digitales. El uso de las plataformas digitales se ha incrementado a partir de la pandemia, lo cual conllevó a una “alfabetización forzada” de la sociedad, derivado del uso de plataformas y aplicaciones digitales para las prácticas laborales y cotidianas. Esto puede ser una oportunidad para los gobiernos ya que, además de los resultados favorables para detonar la participación que muestran las plataformas, puede aprovecharse el contexto para dirigir el uso de las tecnologías de la información y la comunicación hacia usos participativos en los asuntos públicos.

Por último, se puede afirmar que el desarrollo de una ciudadanía más participativa debe comenzar desde las propias habilidades cívicas, del conocimiento de los quehaceres encomendados para cada institución o nivel de gobierno. No obstante, también el gobierno debe ser una guía en el proceso; los primeros ejercicios de involucramiento de la ciudadanía y las organizaciones civiles deben mostrar desde un inicio los objetivos de las reuniones y cuál es el papel que tendrán, llevarlo paso a paso en los ejercicios, ya que son sus primeras experiencias de participación las que definirán su mayor o menor involucramiento en los ejercicios. Lo anterior indica que la primera etapa en el encuentro ciudadanía-gobierno con fines de GA es crucial para que el ciudadano comprenda más integralmente el concepto, su propio rol y lo separe de prácticas de relación gobierno-ciudadano propias de su cultura política o en las que fue socializado políticamente.

REFERENCIAS

- Bonilla, J., & García, E. (1994). “Nuevas dinámicas de representación política: movimientos sociales, espacio público y redes de comunicación”. *Signo y pensamiento*, 13(25), 67-82.
- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y Cultura*. México: Grijalbo.

- Campos, E., & Silván, A. (2012). “Democracia digital. El estado de la cuestión”. En I. Ramos, & E. Campos, *Ciudadanía en Ed: democracia digital deliberativa. Un análisis exploratorio* (pp. 53-83). España: Edhasa.
- Eggers, W. (2009). “From conflict to collaboration: Lessons in Networked Governance from the Federal Cooperative Conservation Initiative”. En S. Goldsmith, & D. Kettl, *Unlocking the power of networks. Keys to high-performance government* (pp. 15-33). Washington DC: ASH Institute for Democratic Governance and Innovation/JFK School of Government, Harvard University.
- Fuster, M. (2012). “Concepción de la participación en entornos en línea: lecciones y retos para las experiencias de democracia digital”. En I. Ramos, & E. Campos, *Ciudadanía en 3D: Democracia digital deliberativa* (pp. 139-203). España: Edhasa.
- González, E. (2008). *El perfil del ciudadano en una democracia*. Querétaro: Gobierno del Estado de Querétaro.
- González, J. (2017). “La iniciativa del gobierno abierto en México”. *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(1-2), 254-277.
- Habermas, J. (1964). *Offentlichkeit (ein Lexikonartikel)*. Alemania: Fischer Lexikon. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=7938>
- Hartz-Karp, J., Balnaves, M., & Sullivan, B. (2012). “Del monólogo y la agregación al diálogo y la deliberación: enfoques híbridos innovadores sobre la deliberación y la gobernanza colaborativa”. En I. Ramos, & E. Campos, *Ciudadanía en 3D: Democracia digital deliberativa, un análisis exploratorio* (pp. 207-257). España: Edhasa.
- INAI. (2017). Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de Resultados 2017. México: CIDE, INAI.
- INAI. (2019). Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe de resultados. México: INAI.
- Mariñez, F., & Valenzuela, R. (2013). *Gobierno abierto: ¿más innovaciones? ¿más gobierno? ¿más sociedad? ¿en qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. México: MAPorrúa.
- Meneses, M. (2015). *Ciberutopías. Democracia, redes sociales, movimientos-red*. México: Porrúa.
- Michels, A. (2011). “Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?”. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- Pitalúa, V. (2008). *Nuevas herramientas para la participación ciudadana*. (UANL, Ed.) México. Recuperado el 27 de octubre de 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-41-08.pdf>
- Prieto-Martín, P., & Ramírez-Alujas, Á. (2014). “Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(58), 61-100.

- Rheingold, H. (2004). *Multitudes inteligentes, la próxima revolución social*. España: Gedisa.
- Rivera Urrutia, E. (2005). *La construcción del gobierno electrónico como un problema de innovación institucional: la experiencia mexicana*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Capítulo 7

El Parlamento Abierto en Querétaro, ¿un mandato constitucional en el vacío?

JULIO CÉSAR SÁNCHEZ DÍAZ*

**Politólogo y Maestro en Transparencia y Protección de Datos Personales, con Especialidad en Organización y Conservación de Archivos Administrativos e Históricos. Correo: jsanchez@infoqro.mx*

INTRODUCCIÓN

El 18 de octubre de 2019 se publicó en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga* una reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro (CPEQ), mediante la cual se estableció en el tercer párrafo del artículo 13° que “(...) el Poder Legislativo se regirá bajo los principios de Parlamento Abierto en los términos de la legislación respectiva vigente”¹. Desde entonces, el esquema o modelo de Parlamento Abierto resulta vinculante para el Congreso queretano en el desarrollo de sus funciones como órgano colegiado de representación popular, es decir, que se trata de la referencia normativa fundamental (en lo jurídico, político y ético) que rige su conducción y funcionamiento. Actuar conforme al Parlamento Abierto (PA) es el mandato constitucional que el legislativo local se dio a sí mismo.

A partir de este hecho, el presente trabajo analiza el PA en la entidad, argumentado a partir de la evidencia documental del propio Poder Legislativo local y la revisión de otros marcos normativos locales, que el caso queretano se caracteriza por un mandato constitucional de apertura parlamentaria que adolece de sustancia y contenido en tres vertientes: conceptual, programática y regulatoria.

¹ Dicha reforma –que entró en vigor al día siguiente de su publicación– también modificó el tercer párrafo del artículo 35° de la constitución local, a fin de estipular que los ayuntamientos se rijan por el principio de Gobierno Abierto. Consultar el No. 76 del año 2019 (18 de octubre) de *La Sombra de Arteaga*, en: <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>

PARLAMENTO ABIERTO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN QUERÉTARO

Como toda ley aprobada, la reforma que introdujo el Parlamento Abierto en Querétaro fue producto de la substanciación del proceso legislativo en sus diferentes etapas, con la particularidad de que, por ser una modificación constitucional, requirió de la aprobación del Constituyente Permanente, consistente en las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura estatal (que cuenta con 25 diputados) y el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos (existiendo un total de dieciocho).

En este caso, el desahogo del proceso tomó siete meses, iniciando con la presentación de la iniciativa de ley el 19 de marzo de 2019, pasando por la emisión del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales (17 de junio), la aprobación por el Pleno (18 de julio) y la declaratoria de aprobación (2 de octubre), hasta la publicación de la reforma en el periódico oficial del estado el 18 de octubre del mismo año y su vigencia al día siguiente.

Conforme a las reglas del proceso legislativo, cualquier iniciativa de ley es susceptible de experimentar cambios de forma y fondo en su contenido durante su estudio y discusión en las Comisiones, así como durante su discusión en las sesiones del Pleno de la Legislatura. Al respecto, la reforma sobre Parlamento Abierto fue registrando modificaciones importantes que se reflejan en tres momentos (iniciativa, dictamen y proyecto de ley), las cuales se presentan a continuación, resaltando con subrayado el texto que, en su momento, fue considerado o aprobado para integrarse al tercer párrafo del artículo 13 de la CPEQ:

Cuadro 1. Cambios en la propuesta de reforma constitucional durante el proceso legislativo en la LIX Legislatura

Reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro sobre Parlamento Abierto		
Iniciativa de ley de la Diputada Tania Palacios Kuri	Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales	Proyecto aprobado por el Pleno / Reforma publicada

<p>ARTÍCULO 13. El Poder Público... No podrá ejercerse... Los Poderes reconocidos por esta Constitución, en su conjunto, conforman al Gobierno del Estado y <u>deberán regirse bajo los principios de Parlamento Abierto, Gobierno Abierto y Justicia Abierta, respectivamente, orientando su actuación a la transparencia y la participación ciudadana en los términos de sus respectivas leyes orgánicas y reglamentos.</u></p>	<p>ARTÍCULO 13. El Poder Público... No podrá ejercerse... Los Poderes reconocidos por esta Constitución, en su conjunto, conforman al Gobierno del Estado y <u>deberán regirse bajo los principios de Parlamento Abierto, Gobierno Abierto y Justicia Abierta, respectivamente, orientando su actuación a la transparencia y la participación ciudadana en los términos de la legislación respectiva vigente, con la intención de garantizar el derecho a la buena administración.</u></p>	<p>ARTÍCULO 13. El Poder Público... No podrá ejercerse... Los Poderes reconocidos por esta Constitución, en su conjunto, conforman al Gobierno del Estado, <u>el Poder Legislativo se regirá bajo los principios de Parlamento Abierto en los términos de la legislación respectiva vigente.</u></p>
---	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa de Ley que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro; la Gaceta Legislativa no. 27 (17 de julio de 2019) de la LIX Legislatura; y el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga* (no. 76 del año 2019).

Previo a abordar tales cambios, es conveniente mencionar que partiendo de la iniciativa de ley² (o sea, la propuesta original de reforma constitucional), su exposición de motivos no contiene elementos argumentativos o analíticos retrospectivos ni prospectivos focalizados al caso de Querétaro, es decir, se plasma una narrativa sobre las virtudes del Gobierno Abierto y que para la entidad es de suma importancia transitar a un Estado Abierto, pero no se explican los motivos, necesidad y conveniencia de establecer como mandato la apertura ins-

² Iniciativa de Ley que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, disponible en: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/serpar/iniciativas/385_59.pdf

titucional para cada uno de los poderes ni para los ayuntamientos; tampoco refiere a la magnitud del alcance de la reforma.

Ahora bien, pasando ya al contenido de la iniciativa de ley, destacan cuatro aspectos sustanciales: 1) la apertura institucional es un deber aplicable a los tres poderes del Estado, derivándose de ello el Parlamento Abierto, Gobierno Abierto y Justicia Abierta como principios que los rigen; 2) señala explícitamente la transparencia y la participación ciudadana como referentes que deben orientar la actuación de los tres poderes; 3) remite a las leyes orgánicas y reglamentos de los poderes como los instrumentos jurídicos en los que se establecerían los términos de la apertura parlamentaria, gubernamental y judicial; 4) los artículos transitorios señalan el deber del Poder Legislativo de realizar los ajustes normativos correspondientes conforme a los “alcances de la reforma”.

Sin necesidad de entrar en mayor detalle sobre el contenido (y tomando en cuenta que las disposiciones constitucionales no deben ser necesariamente exhaustivas ni regulatorias), la iniciativa configuraba los elementos necesarios para establecer las bases mínimas de la apertura institucional como mandato en la gestión pública de los poderes y gobiernos municipales, dejando claro que la parte medular en términos de diseño sería abordada en la eventual reforma de las leyes orgánicas. En ese sentido, podría decirse que la mayor insuficiencia estaba en los artículos transitorios, adjudicando una responsabilidad al Congreso local para continuar con reformas legales, pero sin señalar plazos para concretarlas (como sí lo hicieron algunas otras legislaturas al reformar sus constituciones estatales) ni algún parámetro procesal o metodológico para hacerlo.

Posteriormente, el proyecto de dictamen aprobado de forma unánime por la Comisión de Puntos Constitucionales introdujo algunos cambios pero conservó la esencia de la iniciativa de ley³. Al respecto, puede destacarse que: 1) se elimina la referencia a las leyes orgánicas y reglamentos por la expresión “legislación respectiva vigente”, con lo cual se entiende que las primeras ya no serían necesariamente los

³ Dictamen de la iniciativa de ley que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, disponible en: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/serpar/gacetas/G027_59.pdf

ordenamientos en los que se establecerían los términos de la apertura; 2) se vincula la apertura institucional con el “derecho a la buena administración”, señalando que la actuación orientada a la transparencia y participación ciudadana tiene el propósito de garantizar ese derecho⁴; 3) se elimina en los transitorios el deber del congreso local de realizar los cambios normativos necesarios derivados de la modificación constitucional (sin duda, el aspecto negativo del dictamen)⁵.

No obstante lo anterior, es notable la degradación del contenido del dictamen al momento de su discusión por el Pleno de la LIX Legislatura, donde por la vía de la reserva, fueron aprobados cambios sustantivos: 1) se eliminan los conceptos de Gobierno Abierto y Justicia Abierta, quitando al Ejecutivo y Judicial el deber de regirse por esos principios y quedando sólo el Poder Legislativo con ese mandato; 2) se elimina a la transparencia y la participación ciudadana como los elementos de gestión pública a los que se debe orientar la actuación, quitando especificidad en cuanto a los principios de la apertura; 3) se elimina del texto la vinculación de la apertura con el derecho a la bu-

⁴ Llama la atención que el derecho a la buena administración fue introducido de forma espontánea, aparentemente, sin consideraciones vertidas por la Comisión o los Ayuntamientos ni un planteamiento sobre sus implicaciones elementales (en qué consiste y cómo se garantiza) o el razonamiento que lo conecta con la apertura institucional. Sin duda se trataba de un tema importante y complejo que ameritaba su propia discusión y análisis legislativos para sustentar adecuadamente su inclusión en el texto constitucional. Para una aproximación al conocimiento de este derecho y las cuestiones que plantea, ver Roldán Xopa (2020).

⁵ Sobre los tres cambios mencionados, no se presenta razón alguna en la exposición de motivos del dictamen, cuyo contenido es básicamente el mismo de los considerandos de la iniciativa. A fin de conocer los términos de la discusión en la sesión del 17 de junio de 2019 de la Comisión de Puntos Constitucionales, se intentó consultar las actas de dicha sesión, sin embargo, la Legislatura no tenía publicadas en la Plataforma Nacional de Transparencia ni en su página de internet, las actas ni las versiones estenográficas de las sesiones de las comisiones legislativas (únicamente las del Pleno). También es necesario mencionar que la obligación legal de transmitir en vivo las sesiones de las comisiones entró en vigor hasta el 1 de enero de 2020, por lo que el video de esa sesión de Puntos Constitucionales no está disponible en el listado de videos de la cuenta de Facebook y el canal de YouTube de la Legislatura. En consecuencia, el único recurso informativo accesible en la página web es el comunicado de prensa de la sesión ya referida, el cual puede consultarse en: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/comision-de-puntos-constitucionales-aprobo-por-unanimidad-reformas-a-la-constitucional-local-en-materia-de-parlamento-gobierno-y-justicia-abiertos/>

na administración, es decir, el nexo entre conducirse por los modelos de Gobierno Abierto como medio para garantizar ese derecho.

Claramente, el Pleno de la Legislatura despojó de su esencia a la iniciativa y al dictamen, disminuyó notablemente la concepción de la apertura en cuanto a sus ámbitos de aplicación y restó certidumbre respecto al siguiente paso, es decir, las modificaciones normativas a realizarse para cumplir con el nuevo mandato constitucional de apertura, válido únicamente para el Congreso local⁶. En ese contexto y bajo esos términos nació el Parlamento Abierto en Querétaro.

Por tanto, el Parlamento Abierto como producto de esta reforma tuvo un carácter principalmente residual, ya que no sólo fue lo que quedó de un proyecto que se orientaba a buscar un “Estado Abierto” incluyendo a los tres poderes, sino que al mismo tiempo fue un elemento al que marginalmente se hizo referencia durante el desarrollo del proceso legislativo y el debate parlamentario. La evidencia documental disponible (iniciativa, dictamen, exposiciones de motivos, gacetas legislativas, comunicados de prensa, video y acta de la sesión del Pleno, diario de debates y el periódico oficial del estado, así como en general el sitio web del legislativo) muestra que nunca se emprendió una discusión sobre el Parlamento Abierto para el caso particular

⁶ El dictamen fue aprobado en lo general de forma unánime con 25 votos, mientras que la reserva propuesta por la Diputada Leticia Rubio Montes (que planteaba los cambios ya señalados) fue aprobada en lo particular con un resultado de 22 votos a favor y 3 en contra. No obstante, la discusión de dicha reserva al dictamen no brindó elementos argumentativos claros que justificaran las modificaciones propuestas ni se dio una reconducción del debate legislativo hacia el tema del parlamento abierto. Al respecto, la Diputada Tania Palacios Kuri únicamente señaló que el Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional presentaría una iniciativa de ley de PA para que los principios de la reforma se hicieran vigentes, misma que incluso fue presentada al día siguiente. Para conocer la discusión del dictamen de la reforma constitucional, se recomienda consultar el diario de debates de la sesión plenaria del 18 de julio de 2019 (pp. 9-18), disponible en https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/DiarioDebates/27-Sesion-Ordinaria_LIX.pdf, así como el video de la sesión (minuto 21:48 al 42:34), disponible en https://www.facebook.com/LegislaturaQro/videos/417829898817713/?__so__=watchlist&__rv__=video_home_www_playlist_video_list. La declaratoria de aprobación por el Constituyente Permanente se dio el día 2 de octubre de 2019, validando la constitucionalidad de la reforma para su posterior publicación.

de Querétaro, por lo que el tema en ningún momento llegó a tener un peso propio ni fue objeto de un análisis detallado.

Incluso, ya vigente la reforma constitucional desde el 19 de octubre de 2019 y con una iniciativa de ley de Parlamento Abierto presentada desde julio del mismo año⁷, al momento de escribir estas líneas continuaba la inexistencia de escenarios de diálogo o procesos deliberativos encaminados a estructurar una discusión que generase insumos para dar forma a un diseño institucional determinado a partir de un curso de acción definido.

En ese sentido, una base analítica mínima tendría que abarcar al menos los siguientes aspectos sobre el Parlamento Abierto: 1) su significación y alcance: los componentes o pilares que configuran la apertura, el propósito de aplicar este esquema, la amplitud de su implementación en la labor parlamentaria y los efectos que se esperaría generar; 2) las implicaciones políticas, organizacionales, presupuestales, operativas y técnicas de adoptar el PA conforme a ideas o posibilidades derivadas del punto anterior, así como las capacidades institucionales a desarrollar, en su caso; 3) un diagnóstico orgánico-normativo-procedimental que permita identificar las condiciones actuales del congreso local para establecer y operar políticas de apertura parlamentaria, así como los aspectos y pendientes a abordar para construir una ruta hacia un determinado modelo de PA.

Lo anterior no implica nada que la materialización de un mandato constitucional que establece una cierta forma de gobernanza y gestión parlamentarias, no amerite considerar con cierta profundidad. Sin embargo, debido a que no se han dado las condiciones para una deliberación colectiva (ya sea dentro o fuera del proceso legislativo formal) en torno a *qué apertura, cuánta, para qué y cómo*, una característica que ha marcado al Parlamento Abierto en Querétaro es que éste nació y existe en medio de un vacío conceptual y programático.

En virtud de ello, en siguientes líneas se pretende explicar brevemente qué es el Parlamento Abierto y producir un insumo modesto que pueda ser útil como punto de partida en una futura discusión pública.

⁷ Iniciativa de Ley que crea la Iniciativa de Ley de Parlamento Abierto del Estado de Querétaro, disponible en: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/serpar/iniciativas/679_59.pdf

CONCEPTUALIZACIÓN DEL PARLAMENTO ABIERTO

Especialmente en años recientes, el término *Parlamento Abierto* (PA) es reconocido pero no necesariamente su significado ni su dimensión, por lo que en ocasiones puede imperar una noción más que una comprensión del mismo. Derivado de ello, habría que conceptualizar el PA en tres acepciones: 1) por su origen; 2) por lo que significa o propone y 3) por lo que implica en términos aplicativos o de implementación.

En cuanto a la primera acepción, el PA es, inicialmente, la incorporación de la idea de *Gobierno Abierto* en el ámbito de las instituciones legislativas⁸. Más concretamente, se trata de una ampliación respecto de la arena original en la que se plantearon los principios, medios y objetivos de la apertura gubernamental (el poder ejecutivo) y, en consecuencia, de una adaptación de dichos elementos para su aplicación conforme a la naturaleza de funciones y particularidades orgánicas de los parlamentos.

Conforme a lo anterior y de manera más estructural, el Parlamento Abierto se inscribe claramente dentro el término de *Estado Abierto*,

⁸ Conviene puntualizar entonces que el concepto de Gobierno Abierto (GA) refiere a “una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad”, que implica instaurar nuevas reglas sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos, requiriendo de los funcionarios políticos y administradores un grado de voluntad política que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales y, de parte de la sociedad civil, que ésta haya sido empoderada y tenga la voluntad de ejercer la participación política (Oszlak, 2013; pp. 4 y 6-7). Por otra parte, Cruz Rubio (2015, p. 51) señala que, conceptualmente, el GA se compone de dos elementos a considerar: es, por un lado, un paradigma relacional o modo de gobernanza (el qué) y, por otro, un modo o estrategia de actuación por parte de los gobiernos (el cómo). En ese sentido, lo define como “(...) una filosofía político-administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que –basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y el uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de público (...)”. Así, señala Cruz-Rubio que, como filosofía, el Gobierno Abierto establece qué debe hacerse, quiénes y cómo deben hacerlo, a fin de atender a unos principios o valores determinados.

acuñado por Oszlak (2018), con el cual alude a “la común adhesión a una misma filosofía de gestión por parte de los distintos componentes institucionales del Estado” (p. 213). Estos últimos refieren a gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales en los que se promueve la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía. Bajo esta perspectiva, el PA es la aplicación de principios y prácticas de apertura institucional en las funciones y actividades que son competencia de un poder legislativo⁹.

⁹ Si bien no es propósito desarrollar aquí este tópico, es necesario mencionar que buena parte de la configuración de la idea Parlamento Abierto y los argumentos sobre la necesidad de implementarlo, encuentran antecedentes causales en el desarrollo histórico propio de las instituciones parlamentarias, específicamente vinculados a los desafíos que éstas enfrentan en las democracias modernas. Por ejemplo, Leston-Bandeira (2012) afirma que el parlamento se ha convertido frecuentemente en la cara más visible de una tendencia general de creciente desafección política, de manera que el cuestionamiento a las instituciones representativas tradicionales ha llevado a una reforma política considerable, a menudo dirigida a las instituciones parlamentarias. De acuerdo con la autora, es con el desarrollo dual del discurso sobre la desconexión política y una expansión de formas alternativas de democracia participativa que —ya sean democracias bien establecidas o en desarrollo— los parlamentos han dedicado tiempo y recursos considerables al desarrollo de puntos de contacto con los ciudadanos, oportunidades de acceso o incluso de participación, convirtiéndose también los valores de la transparencia y la apertura en un tema clave para estos órganos. Dicha tendencia ha sido reforzada por el internet, que ha tenido un impacto considerable tanto en la exposición pública del parlamento como en la integración de los ciudadanos en la labor parlamentaria. De esta manera, se ha ido generando una transformación de la relación parlamento-ciudadano en una prioridad clave, poniendo a los parlamentos en el centro de atención para desarrollar mecanismos para una mayor eficacia en sus vínculos con el público, por lo que ha ido cambiando considerablemente el enfoque de estas instituciones. Abonando a lo anterior, cabe incluso señalar que, a principios de este siglo, desde una guía de buenas prácticas escrita por David Beetham (2006) para la Unión Interparlamentaria, se habían delineado ya un conjunto de características principales para todo parlamento democrático (representativo, transparente, accesible, responsable de sus actos y eficaz), estableciéndolas como objetivos o valores fundamentales, definiéndolas a manera de criterios y visualizando posibles medios procesales e institucionales para concretarlas, lo cual podría constituir una versión primigenia o seminal del concepto de Parlamento Abierto. Entonces, el PA no es una

En cuanto a su segunda acepción, el Parlamento Abierto representa un enfoque teórico sobre cómo se visualiza y comprende el funcionamiento de la institución parlamentaria, a partir de dos dimensiones interrelacionadas: 1) una relacional (como se vincula con la sociedad... la forma en que ejerce la representación política) y 2) una procedimental (cómo opera... la forma o método de realizar sus funciones y tomar decisiones). Lo anterior, con base en ciertos elementos prescriptivos (principios y valores) e instrumentales (reglas y mecanismos) que guían, inducen o incentivan el comportamiento de los legisladores y el modo de conducción de los órganos parlamentarios (grupos legislativos, comisiones, órganos directivos) para atender, procesar y resolver los asuntos que son de su competencia constitucional y legal.

¿Qué rasgos podrían definir dicho enfoque? Autores como Puentes (2017) aseveran que la apertura de un poder legislativo es “un rediseño completo de los mecanismos que hacen posible la representación democrática” (p.53) y “una nueva forma de interacción entre representantes y representados” (p.53), de manera que un Parlamento Abierto es:

[...] esa relación que se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones, la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con sus responsabilidades, al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones, así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad (Puentes y Luna, 2018, p.29).

En un sentido similar, se le define como una forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de estos cuerpos representativos con la finalidad de garantizar cuatro elementos en la labor parlamentaria: el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad (ParlAmericas, 2019). En

importación mecánica del ámbito administrativo al legislativo, sino en buena parte, una consecuencia del devenir histórico y la evolución de las legislaturas en las complicadas sociedades democráticas. Eso que se ha denominado Parlamento Abierto, también cuenta con un trasfondo político y social propio.

general, ambas definiciones expresan la esencia de lo que este enfoque ha venido planteando entre la bibliografía y la experiencia.

De esta forma, el PA se trata de reducir la brecha entre las legislaturas y los ciudadanos, creando oportunidades para que el público conozca, contribuya activamente, influya activamente y pueda realizar un seguimiento del trabajo y las prácticas de los parlamentos; se basa fundamentalmente en la colaboración y creación conjunta con la sociedad civil (Open Parliament e-Network, 2019).

Sin embargo, la colaboración es un escenario con implicaciones relacionales y procedimentales que resulta viable sólo a través de dos precondiciones: a) la generación, disponibilidad y accesibilidad de información pública de calidad y en la cantidad necesaria y b) la disponibilidad y activación de medios que posibiliten involucramiento e intervención con algún grado de incidencia. Podría decirse que un ejercicio de colaboración o cocreación exigiría asumir principios de publicidad, igualdad, pluralidad e inclusión.

En relación con ello, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo señala que las iniciativas y estrategias de PA deben: a) dar cumplimiento al principio de máxima publicidad y acceso a la información parlamentaria y legislativa, publicando de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, y utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple (como son la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y sesiones plenarias; información sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo; entre otros) y b) permitir a los ciudadanos participar en el proceso legislativo y exigir a los parlamentarios que rindan cuentas por sus acciones, así como garantizar que sus intereses se vean representados, para lo cual es imprescindible el uso de mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz y eficiente, a fin de asegurar una participación y colaboración ciudadana inclusiva en los proyectos, procesos y quehacer del Poder Legislativo (CLAD, 2016).

Entonces, en el enfoque de Parlamento Abierto destaca el énfasis en el vínculo entre representantes y representados como eje articulador de la apertura, especialmente, generando condiciones propicias para una interacción entre ambos que se desarrolla en dos líneas principales: colaboración (cocreación) en las funciones parlamentarias y el

monitoreo de las acciones y resultados de la institución (desempeño) y de sus miembros (la responsabilidad ante el elector). La colaboración y la rendición de cuentas serían los pilares del esquema de interacción entre parlamento y sociedad, es decir, los elementos estructurales que soportan la relación entre ambos.

Sin embargo, lo anterior deriva de adoptar y asumir una serie de ideas sustantivas y fundamentales que rigen el pensamiento y la conducta de los actores parlamentarios; es decir, principios o valores que configuran o posibilitan esa relación representado-representante en los términos antes expuestos. En este trabajo y con base en el desarrollo de este apartado, los principios o valores que sustentan el PA son la transparencia (flujos de información públicos y accesibles), la participación ciudadana (integración e involucramiento con potencial de incidencia) y la integridad (estándares de comportamiento para el correcto ejercicio de funciones y orientados a preservar y proteger interés público).

No obstante, los pilares y principios requieren de instrumentos o medios reglamentarios, procesales y técnicos para que se materialicen. Rubio y Vela (2017 y 2019) han hecho una útil revisión del caso español y a nivel internacional, identificando y agrupando elementos cuya generación se orientan a producir en grados variables, según su diseño y aplicación, apertura parlamentaria:

- 1) Bases jurídicas que posibilitan el desarrollo de iniciativas de PA, refiriendo con ello a la base constitucional del Gobierno Abierto y el tratamiento normativo de los principios del Gobierno Abierto en leyes en materia de acceso a la información, de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, o bien, específicas sobre temas directamente relacionados con el GA (en función de ello, la aplicación de esas leyes y su regulación propia y específica de las instituciones legislativas sobre estos aspectos, a partir de reglamentos y demás normas internas);

- 2) Aplicación institucional de la transparencia en el ámbito parlamentario, destacando tres herramientas: los datos abiertos parlamentarios (información en un formato interoperable y que permite la reutilización de esos datos); portales de transparencia (transparencia activa, es decir, estrategias de los parlamentos para informar y dar a conocer su labor) y regulación del derecho de acceso a la información

parlamentaria (mecanismos para solicitar información al parlamento y la obligación de éste para otorgar una respuesta);

3) Desarrollo institucional de la participación en los parlamentos: figuras participativas no digitales como las iniciativas legislativas populares, las audiencias públicas, procedimiento de peticiones, quejas y denuncias, sesiones de puertas abiertas, etcétera; herramientas digitales para la participación, según el tipo de interacción con el Parlamento, dividiéndose en herramientas individuales (participación digital se realiza por un sólo canal o medio: iniciativas ciudadanas, herramientas deliberativas y herramientas de valoración) y plataformas digitales para la participación (tecnologías más elaboradas y complejas que integran diversas herramientas individuales en un sistema estructurado: Senador virtual en Chile y el proyecto e-democracia en Cámara de Diputados de Brasil).

4) Instrumentos de colaboración en Parlamento Abierto: como redes interparlamentarias de cooperación; la creación de guías para Parlamento Abierto; la conformación de alianzas para el PA (como la que se estableció México); herramientas sofisticadas para la participación ciudadana digital en la elaboración de leyes (como consultores legislativos y wikilegis, del proyecto e-democracia en Brasil); planes de acción para implementar el PA y hackatones parlamentarios¹⁰.

Adicionalmente, dada su relevancia en la implementación del modelo de PA a nivel internacional, es necesario mencionar por separado a los Planes de Acción de Parlamento Abierto, los cuales son un “mecanismo a través del cual una legislatura se compromete a promover la apertura y fortalecer su función de representación y control político en colaboración con la sociedad civil”, y con el cual se pueden identificar prioridades para implementar, monitorear y evaluar el progreso hacia estos compromisos (ParlAmericas, 2018)¹¹.

¹⁰ Los autores también incluyen en su estudio a las iniciativas desarrolladas por la sociedad civil con el objetivo de promover una mayor transparencia y participación en el trabajo parlamentario.

¹¹ En el marco de la Open Government Partnership (donde la participación de los países es liderada por la rama ejecutiva del gobierno), las políticas para facilitar y fomentar la participación parlamentaria en la OGP se resumen en seis puntos, entre los cuales se señala que los parlamentos de los países miembros que deseen desarrollar compromisos de PA, deben hacerlo de dos maneras: 1) presentar

Si bien podrían incluirse dentro de lo que abarca el marco normativo, entre los instrumentos y mecanismos de PA, habría que señalar la creación y aplicación de “regímenes de ética y conducta”, compuestos por principios, reglas y marco regulatorio (Power, 2009), donde figuren elementos trascendentales para la integridad pública en los parlamentarios como la regulación del cabildeo y la prevención de conflictos de intereses, por mencionar algunos.

En síntesis, bajo el enfoque de Parlamento Abierto, poner en el centro de prioridad a los ciudadanos o representados significaría rendirle cuentas (informar y justificar sus acciones y decisiones) e integrarlo (a través de su voz, sus ideas y necesidades) a la problematización y construcción de soluciones. Esa relación centrada en el representado, conlleva el ajuste o creación de instrumentos de gestión que la hagan viable, formal y efectiva, por tanto, a construir métodos de trabajo y procedimientos acordes a la apertura.

Por último, para conceptualizar el PA en su tercera acepción, hay que tener claro que el parlamento es una institución eminente y predominantemente política, por lo que sin un grado importante de acuerdo entre sus miembros (expresado en mayorías o en consensos) la apertura no se configura plenamente. La concreción de dicho acuerdo requiere expresarse institucionalmente de manera formal, a fin de darle cauce para que se traduzca en la articulación de una estructura (parlamentaria, administrativa y operativa) que gestione la apertura, es decir, habilite la voluntad política del legislador en elementos instrumentales y procesales.

En consecuencia, la existencia de un entramado de principios, reglas, procedimientos, recursos y personas, resulta indispensable para que la apertura sea un modo o estrategia de gestión y representación, integrado a la gobernanza parlamentaria. Por ello, el PA es, en términos de su aplicación, un arreglo político-organizacional.

El enfoque de apertura parlamentaria es, tanto un asunto de gestión (una forma organización, métodos y procedimientos, para realizar funciones y cumplir objetivos), como una cuestión de poder (debido a que exige el acuerdo de los partidos y miembros para im-

compromisos a ser incluidos en el Plan de Acción del gobierno a nivel nacional; o 2) crear un Plan de Acción por separado que se incluya como anexo o capítulo del Plan de Acción del gobierno (OGP, 2017).

plementarlo y, además, porque su implementación empodera a actores externos, reduciendo en algún grado asimetrías existentes en la relación representantes-representados al facilitar un recurso o activo de poder como es la información y proporcionar sistemáticamente espacios y oportunidades para incidir en procesos decisorios).

PANORAMA DEL PARLAMENTO ABIERTO EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES

En la república mexicana, un total de nueve entidades federativas contemplaban, al momento de escribir este texto, al Parlamento Abierto en sus constituciones locales –y, entre ellas, Querétaro fue la séptima en reformar su constitución para dicho propósito– por lo que a continuación se muestran aquellas que establecen este esquema o modelo, puntualizando posteriormente de forma descriptiva algunas características:

Cuadro 2. Estados que estipulan el Parlamento Abierto en sus constituciones

Parlamento Abierto en constituciones locales				
Entidad	Publicación	Artículos	Principios o pilares	Plazos para adecuar normas
Ciudad de México	05/02/2017	Art. 29, apartado A, tercer párrafo	No se mencionan	A más tardar el 31/12/2017
Aguascalientes	11/06/2018	Art. 15 y 17 en su apartado C, inciso i)	Transparencia, máxima publicidad, derecho de acceso a la información, apertura gubernamental, participación ciudadana y rendición de cuentas	No

Guana-juato	14/11/2018	Art. 36 (segundo párrafo)	Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas	En un plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigor
Chihuahua	30/01/2019	Art. 40 bis	Transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información	No
Jalisco	09/04/2019	Art. 11, apartado B, fracción II; y art. 117, fracción VI	De forma implícita: transparencia, rendición de cuentas, uso de las tecnologías de la información y participación ciudadana.	No
Oaxaca	03/08/2019	Art. 31 (quinto párrafo)	No se mencionan	No
Querétaro	18/10/2019	Art. 13 (tercer párrafo)	No se mencionan	No
Sinaloa	31/03/2021	Art. 22	No se mencionan	No
Quintana Roo	14/05/2021	Art. 49 (primer párrafo)	Transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación	Plazo máximo de 180 días naturales, a partir de la publicación

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones locales y decretos publicados en diarios oficiales de los estados.

En primer lugar, el contenido y las redacciones son predominantemente similares, estableciendo el Parlamento Abierto como parámetro o estándar contra el cual valorar el desempeño o actuar de una legisla-

tura. En todas esas constituciones locales, los artículos correspondientes estipulan que el poder legislativo se regirá bajo o por los principios de PA o, bien, que actuará como PA (caso Chihuahua), siendo la excepción Jalisco al reconocer el “Congreso Abierto” como una política gubernamental dirigida a propiciar el trabajo colaborativo”, plasmando además la definición del término¹², lo que reduce la subjetividad de su significado y alcance (sobre todo cuando se carece de leyes o normas reglamentarias) y direcciona el sentido de su implementación.

Ahora bien, en algunas constituciones se introdujo una concepción amplia del mandato de apertura institucional, entre las cuales, la de Quintana Roo es la única donde se emplea el concepto de “Estado Abierto”, por lo que los tres poderes, ayuntamientos, los organismos públicos autónomos y, en general, todos los sujetos obligados en materia de transparencia “deberán regirse bajo los lineamientos de Estado Abierto, en donde se garantizará la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración e innovación” (artículos 21 fracción, VIII; 49; 51 Bis; y 133).

En una lógica también amplia, las constituciones de Guanajuato y Jalisco contemplan el Gobierno Abierto (para los Ejecutivos estatales y ayuntamientos), Parlamento Abierto y Justicia Abierta como elementos referenciales de primer orden en el ejercicio de sus funciones. Por su parte, en la Ciudad de México estipula al Gobierno Abierto como uno de los elementos cualitativos que garantizan del derecho a la buena administración y señala el deber de las autoridades de la Ciu-

¹² Conforme al artículo 11, apartado B, fracción II, el Congreso Abierto “es una política gubernamental legislativa que pone a disposición de la ciudadanía información de forma transparente, sencilla y accesible; rinde cuentas y permite la vigilancia y el monitoreo de los ciudadanos, y utiliza las tecnologías de la información para definir el vínculo con la ciudadanía y hacerla partícipe de las decisiones de los asuntos públicos. De igual manera convoca a la ciudadanía a hacer propuestas de iniciativas de ley y reformas que impacten en el bienestar social. En dicha definición se describen acciones concretas que, implícitamente, aluden a los principios o pilares del PA. Adicionalmente, resaltan dos particularidades más: a) Jalisco se diferencia en cuanto a la ubicación del PA en su constitución, ya que su artículo pertenece a las disposiciones relativas a la participación política y ciudadana, mientras que en las otras entidades el PA está ubicado en los títulos y capítulos referentes al poder público; b) el artículo 117, fracción VI señala la figura de la PA como modalidad de consulta para que el Congreso estatal emita la normatividad reglamentaria para el funcionamiento del Congreso Constituyente.

dad y las alcaldías a establecer procedimientos y formas de Gobierno Abierto, además de ser un principio que rige a la administración pública de la Ciudad.

Por el contrario, las constituciones de Aguascalientes y Querétaro limitan la aplicación de la apertura institucional a sus poderes legislativos y ayuntamientos, mientras que las de Chihuahua, Oaxaca y Sinaloa, únicamente la establecen como un deber para sus congresos estatales.

La inclusión del Parlamento Abierto en un ordenamiento de ese nivel se traduce teóricamente en haber legislado para asumir el mayor grado de compromiso con el reconocimiento y aplicación de este enfoque o modelo. No obstante, volviendo a poner el foco en la situación de Querétaro, el PA en la redacción del artículo 13 de la constitución tiene un carácter prescriptivo y una función impulsora, sin embargo, su eficacia depende (incluso a raíz de la propia redacción) de la creación y observancia de un régimen normativo interno que soporte y formalice el diseño institucional de las políticas transversales de apertura parlamentaria; y que constituya la base para su transformación en prácticas concretas, paulatinamente más sistemáticas y arraigadas en las rutinas de los órganos legislativos y su aparato administrativo. A pesar de ello, los términos y detalles del Parlamento Abierto continúan vinculados a la remisión de una “legislación respectiva vigente” que hoy sigue siendo inexistente.

Al respecto, casi a mediados del año 2021, Querétaro es la única de las entidades federativas con PA a nivel constitucional que no lo ha legislado; además –como se verá en el siguiente apartado– forma parte del bloque de legislaturas que, a pesar de darle un reconocimiento formal, no han desarrollado reglas específicas para implementarlo¹³.

En este contexto, a la ausencia de una deliberación pública y un desarrollo argumentativo en el debate parlamentario para la reforma constitucional, así como la falta de un curso de acción para implantar

¹³ Si bien Sinaloa y Quintana Roo tampoco han expedido normatividad específica en la materia, hay que recordar que sus reformas constitucionales se concretaron recientemente (marzo y mayo de 2021, respectivamente), mientras que en Querétaro la reforma sobre PA tiene un año y medio siendo vigente, pero sin producir efectos legislativos. En el caso de Quintana Roo, su legislatura se encuentra dentro del plazo de 180 días a partir de la publicación oficial para realizar los ajustes correspondientes. En Sinaloa no se fijaron plazos para dicho fin.

el PA en la legislatura queretana (el vacío conceptual y programático), se suma una consecuencia previsible: un vacío reglamentario o regulatorio. No hay bases, principios ni procedimientos que erijan una concepción o modelo conveniente y necesario para el caso queretano; no hay una certidumbre sobre el alcance ni respecto a los medios, herramientas o figuras para procesar asuntos conforme a los principios o pilares y, por tanto, tampoco sobre cómo se activarían eventuales mecanismos de interacción, ni qué tipo de interacción, ni en qué momentos o supuestos. Sin menospreciar el valor implícito y simbólico de tener un lugar en la carta magna estatal, el Parlamento Abierto en la entidad no existe como enfoque ni como arreglo político-organizacional aplicado al desarrollo y substanciación de funciones de la legislatura estatal. Por ahora, el PA es un precepto constitucional reducido a una declaración de intenciones, ya que no se ha traducido en una forma, modalidad o estrategia de gestión y representación, integrada a la gobernanza parlamentaria en Querétaro.

PANORAMA REGULATORIO DEL PARLAMENTO ABIERTO A NIVEL LOCAL

Al realizar una revisión de la normatividad interna de los poderes legislativos locales, el reconocimiento institucional del Parlamento Abierto se extiende considerablemente, resultando un total de dieciséis legislaturas que –además de, en su caso, incluirlo en las constituciones– integran el concepto en sus leyes orgánicas, reglamentos u otro tipo de instrumento jurídico. Lo anterior habla de un posicionamiento importante de la idea de apertura parlamentaria en el ámbito legislativo subnacional como modelo de referencia para el modo de actuar y funcionar de los congresos.

Cuadro 3. Parlamento Abierto en marco normativo de poderes legislativos locales

Reconocimiento del Parlamento Abierto en el ámbito local	
Ordenamiento	Legislaturas
Constitución, ley orgánica, reglamento interior y otro instrumento normativo	Guanajuato* y Jalisco**

Constitución, ley orgánica y reglamento interior	Aguascalientes, Ciudad de México y Oaxaca
Constitución local y ley orgánica	Chihuahua
Ley orgánica y reglamento interior	Zacatecas
Constitución	Querétaro, Quintana Roo y Sinaloa
Ley Orgánica	Estado de México, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán
Reglamento Interior	Hidalgo

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones locales y normatividad interna de congresos locales

*Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

**El Pleno de la LXII Legislatura ha aprobado los acuerdos 35-LXII-18 y 369-LXII-19, relativos a la operación o implementación de plataformas tecnológicas para la participación ciudadana y colaboración.

No obstante, hay variaciones importantes entre los estados respecto a cómo se plasma la apertura parlamentaria en el marco normativo de los congresos. En otras palabras: según sus constituciones y leyes orgánicas, todas estas legislaturas estatales (excepto Hidalgo) tienen o asumen el deber de conducirse por Parlamento Abierto, pero sobre esa genérica base obligacional, la regulación está presente en la medida que las reglas formales que establecen la organización y funcionamiento de cada legislatura local, van definiendo, desarrollando y articulando los componentes que implicarían el cumplimiento de ese deber.

Bajo esta lógica se realizó un ejercicio comparativo para identificar qué congresos han generado algún grado de regulación para implementar el PA, es decir, determinadas reglas específicas asociadas a la aplicación de sus pilares o principios en el trabajo parlamentario. Por tanto, se trata de un ejercicio inicial cuyo alcance y propósito están delimitados a explorar sólo una de las dimensiones analíticas que exigiría un estudio integral del Parlamento Abierto, pero que, a pesar de ello, puede aportar indicios sobre las potencialidades o restricciones

de los diseños institucionales de apertura que se han ido construyendo en años recientes¹⁴.

Para ello, se revisaron las Constituciones locales y las normas internas vigentes de los congresos estatales señalados en el Cuadro 3 (especialmente leyes orgánicas y reglamentos), con base en la presencia de tres rubros generales que, de forma conexas, pueden conformar un umbral de la apertura parlamentaria:

- 1) *Plano prescriptivo*. El marco jurídico señala o contiene elementos como: a) el deber o la potestad de asumir el enfoque de PA (implementarlo mediante mecanismos, figuras o herramientas, prácticas; o promover acciones que lo impulsen) y b) definición de Parlamento Abierto y referencia (explícita o implícita) sobre los principios o pilares. Entre ellos, el factor común es que delimitan lo que se entiende por PA (qué es y qué hace), pero sin trascender a especificar detalles de la apertura.
- 2) *Plano instrumental*. El marco normativo establece mecanismos, figuras o herramientas para la aplicación de los principios o pilares de PA en la labor parlamentaria, señalando: a) bases o consideraciones (casos, supuestos, momentos, condiciones, procedimientos, contenidos, etcétera) relacionados con la activación, uso o funcionamiento de mecanismos, figuras o herramientas y b) cauce y potenciales efectos de la interacción participativa o colaborativa derivada del uso de mecanismos, figuras o herramientas. Entre ellos, el factor común es que remiten a pautas o detalles sobre la aplicación y operación de los medios

¹⁴ El acto de “regular” se asume aquí bajo su significado más elemental: “determinar las reglas o normas a que debe ajustarse algo o alguien” y “ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines” (Diccionario de la Lengua Española, actualización 2020). Por tanto, este ejercicio no evalúa ni analiza la efectividad, cumplimiento ni frecuencia de ejecución de las disposiciones normativas, sino que se aboca a verificar en ellas la presencia de elementos correspondientes a tres rubros (prescriptivo, instrumental y responsabilidad asignada). Para este análisis no se consideran legislaciones en materia de acceso a la información ni de participación ciudadana y tampoco códigos de ética (cuerpos normativos preexistentes al reconocimiento o regulación del PA), sino que la revisión se enfocó en elementos específicos y, por decirlo así, inéditos, renovados u optimizados que se introdujeron en el régimen interno de los legislativos locales para configurar políticas de apertura.

que posibilitan implementar la apertura, así como la forma y alcance de la interacción entre sociedad y legislatura.

- 3) *Plano de responsabilidad*. El marco normativo establece o señala órganos parlamentarios y dependencias o unidades administrativas a las que se les asignan funciones o tareas para impulsar, conducir, operar, documentar, monitorear o evaluar la implementación del Parlamento Abierto. Lo anterior significa que el congreso local contempla, define y otorga roles a las partes de su estructura orgánica para intervenir en la gestión de la apertura.

Se trata, por tanto, de un esquema simplificado para identificar el qué, cómo y quiénes del Parlamento Abierto en el contexto de un poder legislativo local específico; es decir, *qué es o debe hacer el PA* (elementos prescriptivos); *cómo debe hacerse o implementarse* (elementos instrumentales) y *quiénes deben hacerlo* (responsables definidos).

En consecuencia, la inclusión o ausencia de dichos aspectos en los textos jurídicos revisados dio pie a una clasificación básica de las regulaciones vigentes, en función de características compartidas respecto la cobertura general de las reglas y sus posibilidades para dar un mínimo de certidumbre a la práctica del Parlamento Abierto. Entonces, a partir de este ejercicio de revisión, realizado durante el periodo del 24 de abril al 01 de mayo de 2021, se identificaron tres clases de regulación, mismas que se muestran enseguida:

Cuadro 4. Regulación del Parlamento Abierto en las entidades federativas

Clasificación de regulaciones estatales en materia de Parlamento Abierto					
Entidad	PA en marco normativo	Plano prescriptivo	Plano instrumental	Plano de responsabilidad	Clase de regulación
Aguascalientes	CL: 11/06/2018 LO: 09/07/2018	Sí	No	No	Incipiente
Chihuahua	CL: 30/01/2019 LO: 30/01/2019	Sí	No	No	Incipiente
Cd. México	CL: 05/02/2017 LO: 04/05/2018	Sí	Sí	Sí	Operable
Edo. México	CL: NC LO: 06/11/2020	Sí	No	No	Incipiente

Guanajuato	CL: 14/11/2018 LO: 27/12/2016	Sí	Sí	Sí	Operable
Hidalgo	CL: NC LO: NC	No	No	Sí	Incipiente
Jalisco	CL: 09/04/2019 LO: 08/11/2018	Sí	Sí	Sí	Operable
Oaxaca	CL: 03/08/2019 LO: 12/05/2018	Sí	Sí	Sí	Operable
Querétaro	CL: 18/10/2019 LO: NC	No	No	No	Reconoci- miento
Quintana Roo¹⁵	CL: 14/05/2021 LO: NC	Sí	No	No	Incipiente
San Luis Potosí	CL: NC LO: 20/08/2019	Sí	No	No	Incipiente
Sinaloa	CL: 31/03/2021 LO: NC	No	No	No	Reconoci- miento
Tamaulipas	CL: NC LO: 16/06/2020	Sí	No	No	Incipiente
Veracruz	CL: NC LO: 22/03/2017	Sí	Sí	Sí	Operable
Yucatán	CL: NC LO: 09/06/2020	Sí	Sí	Sí	Operable
Zacatecas	CL: NC LO: 07/07/2018	Sí	Sí	Sí	Operable

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones locales, leyes orgánicas de congresos locales, reglamentos de congresos locales y decretos publicados en diarios/gacetas oficiales de los estados

* CL= constitución local; LO= ley orgánica del congreso local

Como se aprecia en el cuadro, las tres clases de regulación identificadas equivalen a grupos o bloques de poderes legislativos locales que se explican a continuación:

¹⁵ Originalmente, Quintana Roo no estaba considerado en el cuadro, sino remitido a una nota al pie, debido a que durante el periodo de revisión su reforma constitucional no había sido publicada en el periódico oficial. Una vez sucedido lo anterior días después, se le incluyó.

1) *Reconocimiento*: las disposiciones normativas del congreso están limitadas a señalar, de manera genérica y abstracta, el deber de regirse, funcionar o apegarse al esquema de Parlamento Abierto y sus principios. El PA se incluye en el marco normativo, pero sólo como un precepto en su expresión más general, por lo que no hay reglas correspondientes a los planos prescriptivo, instrumental ni de responsabilidad.

En esta clase figuran las legislaturas de Sinaloa (caso sobre el que ya se hizo una acotación en páginas anteriores) y Querétaro, respecto a la cual se han expuesto previamente (1) las circunstancias legislativas en las que el Parlamento Abierto fue introducido en el texto constitucional, (2) la ausencia de una discusión estructurada, pública y abierta, dirigida a analizar las posibilidades de diseño y construir una ruta de implantación ordenada, viable, socialmente colaborativa y políticamente respaldada, así como (3) el hecho de que esa reforma tiene año y medio vigente, pero sin producir efecto alguno ante la falta de una legislación que establezca los términos en los que el congreso queretano habrá de regirse por PA.

2) *Incipiente*: se distingue por la ausencia del plano instrumental y el predominio del plano descriptivo en las disposiciones normativas del congreso, de manera que éstas se orientan y limitan a trazar la idea de lo que en uno u otro poder legislativo se entiende por Parlamento Abierto (qué es, en qué consiste, para qué o qué debería pasar a partir de éste), pero careciendo de una continuidad en ese planteamiento, es decir, sin disposiciones que lo complementen para darle cierta certidumbre en cuanto a su operatividad.

En esta clase se agrupan siete congresos que, a pesar de que sus regulaciones se concentran en el plano prescriptivo, tienen poco desarrollo, situación que se aprecia en el moderado contenido de los artículos que refieren al PA (y en ocasiones, repetitivo como en Aguascalientes), así como en la cantidad de estos (en Estado de México, San Luis Potosí y Tamaulipas solamente un artículo trata este tema). Es identificable un grado importante de homogeneidad dentro de este grupo, donde el margen de discrecionalidad para actuar bajo principios de apertura puede llegar a ser amplio.

3) *Operable*: las disposiciones normativas del congreso local contienen elementos que encuadran en los tres planos (prescriptivo, instrumental y de responsabilidad), lo que da pie a afirmar que las le-

gislaturas con esta clase de regulación pueden alcanzar un umbral de apertura parlamentaria (lo mínimo necesario) al disponer de uno o más elementos que contemplan qué se debe hacer, cómo debe hacerse y quiénes deben hacerlo.

A pesar de ello, entre los siete estados aquí agrupados, existen variaciones importantes en términos del número de elementos presentes en los tres planos, de manera que puede pensarse en dos subconjuntos: 1) Oaxaca y Veracruz cuentan con regulaciones operables que rayan en la suficiencia para su implementación; 2) Guanajuato, Ciudad de México, Jalisco, Yucatán y Zacatecas con una articulación y estructuración de elementos que resulta más amplia y variada. Dentro de esta clase, los dos subconjuntos equivalen a un rango que va desde esquemas sencillos o básicos que pueden ser funcionales, hasta el caso de legislaturas orientadas hacia a un diseño institucional mucho más acabado.

Al tomar como referencia los marcos normativos de los congresos locales, las experiencias regulatorias que se han ido acumulando aportan un mosaico importante, respecto al cual las y los legisladores queretanos y la sociedad civil pueden obtener un aprendizaje sustantivo para iniciar la discusión pública que, por las razones que sea, no se ha tenido para delinear un modelo de Parlamento Abierto para Querétaro. El vacío conceptual, programático y regulatorio que hoy persiste, puede ser llenado con base en la revisión del escenario subnacional de apertura y la voluntad política de los interesados.

BIBLIOGRAFÍA

- Beetham, D. (2006). *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Bogotá, Colombia. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Obtenida de <https://clad.org/> (sitio web). Recuperado de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. En *Eunomía. Revista de en Cultura de la Legalidad*. Núm. 8, marzo-agosto 2015. Pp. 37-53.

- Leston-Bandeira, C. (2012). "Introduction. Studying the Relationship between Parliament and Citizens". En *The Journal of legislative studies*, Vol. 18, N° 3-4, 2012, Parliaments and Citizens. Pp. 265-274.
- Open Government Partnership (2017). *Parliamentary Engagement Policy Guidance*. OGP.
- Open Parliament e-Network (2019). *Parliaments and open government. Early lessons from country experiences*. OPeN.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública* (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5). Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC.
- Oszlak, O. (2017). "La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe". En Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (editores). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 209-229.
- ParlAmericas (2019). *Guide to Develop Open Parliament Action Plans*. Canada. ParlAmericas – Open Parliament e-Network.
- Power, G. (2009). *Handbook on parliamentary ethics and conduct a guide for parliamentarian*. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC) – Westminster Foundation for Democracy (WFD).
- Puente Martínez, K. (2017). "Parlamento abierto: el tránsito hacia un nuevo modelo de representación política". En *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*. México. Universidad Autónoma de México (UNAM).
- Puente Martínez, K. y Luna Pla, I. (2019). *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto*. México. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM).
- Roldán Xopa, J. (2020). "El derecho a la buena administración en la CDMX: Una aproximación conceptual". Recuperado de <http://administracion-publica.cide.edu/el-derecho-a-la-buena-administracion-en-la-cdmx-una-aproximacion-conceptual/>
- Rubio, R. y Vela, R. (2018). "El Parlamento abierto en España". En *Revista General de Derecho Constitucional*. Núm. 27, abril 2018. Pp. 1-57.
- Rubio, R. y Vela, R. (2019). "Open Parliaments around the world. Open Parliaments' tools in comparative perspective". *Working Paper Series*. Italy. LUISS School of Government.

Capítulo 8

Experiencias de Gobierno Abierto en Querétaro desde la perspectiva de sus actores

SERGIO RIVERA MAGOS*

KARLA NEGRETE-HUELGA**

**Dr. en Comunicación. Profesor-Investigador y Coordinador de LabUAQ Ciudadanía Digital de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. Correo: sergio.rivera@uaq.mx*

***Doctora en Investigación de la Comunicación. Profesora-Investigadora y Coordinadora Técnica de LabUAQ Ciudadanía Digital de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. Correo: karla.negrete@uaq.mx*

INTRODUCCIÓN

El trabajo llevado a cabo bajo el marco de Gobierno Abierto en el estado de Querétaro ha generado experiencias y aprendizajes que se recuperan de viva voz en este capítulo, en búsqueda de que su revisión y análisis permita obtener aprendizajes aplicables en futuros proyectos de Gobierno Abierto. Los testimonios de los actores hacen posible bosquejar la dimensión de *Gobierno Abierto Relacional* (Mariñez, 2016) a la que se acoge este análisis, la cual refiere a la articulación de compromisos de diversos actores para lograr cambios en las relaciones entre estos. El discurso de los actores permite captar tanto la mirada ciudadana, como la gubernamental y posibilita conocer sus percepciones, expectativas y actitudes respecto al concepto de Gobierno Abierto.

En el presente capítulo podemos escuchar las voces de funcionarios públicos de diferentes áreas de gobierno, a los ciudadanos en su rol de representantes vecinales y a la sociedad civil organizada a través de miembros o voceros de organizaciones civiles. A partir de entrevistas semiestructuradas se pretendió tener una lectura de 360 grados que nos permitiera conocer las diferencias en la valoración de las experiencias de Gobierno Abierto, de acuerdo con los diversos intereses y perfiles de los actores involucrados.

El texto que aquí presentamos fue pensado para escuchar no a los expertos en el tema, sino a sujetos que se están acercando al Gobierno Abierto a partir de la experiencia, conectándose con él, a través de proyectos o acciones de gobierno pioneras en Querétaro en cuanto a esquemas de trabajo bajo esta filosofía organizacional. El capítulo representa un mosaico de expresiones espontáneas que deja ver las reminiscencias de viejos patrones de relación gobierno-ciudadanos y los intentos por superarlos en búsqueda de formas de interacción más participativas e incluyentes.

GOBIERNO ABIERTO COMO OPORTUNIDAD DE PARTICIPACIÓN

Gobierno Abierto es un concepto que apela a diferentes nociones para su definición. Los intentos por describirlo van desde el acento en el uso de TIC (Nan, 2012; Noveck, 2009); los valores y procesos de la organización (Ramírez-Alujas, 2011); hasta la transparencia como elemento representativo (Bouhadana y Gilles, 2014). Para fines de este capítulo recogeremos la mirada de Gobierno Abierto como apertura y oportunidad para la participación (Meijer, Curtin y Hillebrant, 2012), por ello interesa conocer las experiencias de los actores participantes en proyectos e implementaciones de este tipo en Querétaro.

La comprensión del Gobierno Abierto requiere conocer los principios sobre los que descansa. De acuerdo con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), esta filosofía organizacional implica: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación tecnológica. Estos principios, a su vez, demandan estrategias de implementación que los trasladen al plano operativo y pongan al concepto en acción.

Los esfuerzos gubernamentales para introducir esta forma de gobernanza han conformado dos ejes fundamentales: la apertura de datos públicos y la apertura de procesos (Ramírez-Alujas, 2014). El acceso a datos públicos promueve la transparencia y rendición de cuentas, ya que hay un escrutinio público permanente. La apertura de procesos por su parte, aprovecha la experiencia ciudadana para el diseño conjunto de políticas públicas.

Una tarea fundamental del gobierno es impulsar la participación de los ciudadanos promoviendo espacios y canales para hacerlo. La participación ciudadana no se da de facto, implica un proceso y pasa por diferentes etapas dependiendo de cómo “se distribuyen, entre la autoridad y los participantes, las funciones de toma de decisión y de gestión” (Figueras, 2018, p. 540); implica, además, aprendizajes para su adquisición y ejercicio.

La participación ciudadana involucra diferentes niveles o grados, la OCDE (Gramberger, 2001) propone que se da en tres niveles de involucramiento: información, consulta y participación activa. Una versión particularmente útil para fines de este trabajo es la de participación ciudadana como un proceso bidireccional (Campos y Corojan, 2012), en donde los ciudadanos son coprotagonistas de un esfuerzo conjunto en torno a problemas públicos. La participación ciudadana debe, además, estar libre de intereses particulares y fundamentada en el bien común, como condición indispensable para su correcto aprovechamiento (Figueras, 2018).

El trabajo participativo en esquemas de Gobierno Abierto requiere de diversos actores participantes, quienes aprovechando su experiencia y capital social contribuyen al trabajo colaborativo. Dada su importancia, resulta indispensable discutir la categoría *actor* y su función dentro del modelo de Gobierno Abierto.

LA IMPORTANCIA DE LOS ACTORES EN UN ESQUEMA DE GOBIERNO ABIERTO RELACIONAL

Las acciones enmarcadas dentro del Gobierno Abierto requieren de la intervención de diversos actores que pongan en juego su experiencia y su disposición para construir una relación productiva basada en la colaboración. Por ello discutimos en este apartado la importancia del *actor* como un componente indispensable en la comprensión de fenómenos sociales y políticos (García, 2007), que es indispensable para revisar acciones de Gobierno Abierto y sus resultados. Recuperamos también el concepto de Gobierno Abierto Relacional para enmarcar las interacciones entre gobierno y ciudadanos derivadas de las experiencias de Gobierno Abierto en Querétaro.

Tomamos como punto de partida la visión gubernamental, para fines formales se entiende como actores a “grupos que conforman el ejercicio de Gobierno Abierto, siendo estos: autoridades, sociedad civil y el organismo garante de transparencia” (Gobierno de Guanajuato, 2020, p. 1). Más allá de esta definición de espíritu operativo, nos interesa plantear a la categoría desde las características que dan sentido a su incorporación al análisis de Gobierno Abierto.

El actor nos remite a la acción, al ente que actúa (Giddens, 1979). Este sujeto actuante también es el que detenta poder, entendido como la capacidad para ejercer alguna influencia sobre otros en el contexto que desenvuelve (Hay, 1997). Además de la capacidad de acción, el actor es aquel que está en posibilidad de decidir y cuenta los medios para hacerlo (Hindess, 1986; Sibeon, 1997). Entendemos entonces como actores a aquellos sujetos con capacidad de acción y decisión respecto a temas de su entorno que le interesan o lo afectan. Como una “unidad de decisión-acción responsable” (García, 2007, p. 206).

Las decisiones de los actores se dan dentro de una lógica articulada por factores estructurantes: la posición formal derivada de su cargo en la organización; los sistemas de creencias, las habilidades, intereses y el entorno de oportunidad. Los actores involucrados en acciones de Gobierno Abierto pueden ser individuales o colectivos. En el segundo caso, la toma de decisión llevada a cabo impacta no sólo al sujeto que la toma, sino al colectivo representado.

El gobierno mantiene diferentes relaciones colaborativas no sólo con actores ciudadanos, también con intra e intergubernamentales, por ello resulta pertinente incorporar la dimensión de *Gobierno Abierto Relacional* para explorar los términos en los que estas relaciones se construyen y las experiencias resultantes de la relación. El Gobierno Abierto Relacional descansa como propuesta en dos elementos constitutivos: la colaboración a través de las TIC y la participación de naturaleza colaborativa que incluye al ciudadano en la toma de decisiones, siendo ésta la mayor participación posible (Mariñez, 2016).

En la participación colaborativa, los actores no sólo aportan su presencia para validar el cumplimiento de un requisito o protocolo, sino que contribuyen con su experiencia respecto a la realidad en la que se pretende intervenir. Su participación hace posible construir un

proceso de toma de decisiones verdaderamente conjunto, que permite al ciudadano corresponsabilizarse de lo decidido.

La colaboración entre gobierno y ciudadanos genera diferentes ventajas que legitiman la toma de decisiones y política pública resultante. Contribuye entre otras cosas a fortalecer lazos de confianza y deriva en empoderamiento de la ciudadanía. El encuentro de los actores lleva eventualmente a la cocreación que permite diseñar nuevas prácticas y esquemas de relación en torno a intereses comunes. Lo que tradicionalmente venía de arriba hacia abajo, de gobierno a ciudadanos, en la cocreación surge desde la propia experiencia y creatividad de los actores.

El involucramiento de los actores promueve además el compromiso ciudadano, derivado de un modelo de coproducción de la gobernanza. Como Mariñez (2016) lo señala, el compromiso ciudadano en un sentido profundo se refiere a la búsqueda del bien común, más que de réditos individuales. Bajo esta lógica, identificar e involucrar a los actores clave de los proyectos a desarrollar no sólo permite resultados puntuales, sino una mayor legitimidad derivada del apoyo social (Pascual y Tarragona, 2009).

Los actores son los eslabones que construyen la relación, pero para que esta pueda darse en términos de mutuo entendimiento es necesario poner en juego la comunicación en diferentes niveles. La disposición al diálogo se presenta como recurso indispensable para emprender y desarrollar proyectos de Gobierno Abierto.

LA COMUNICACIÓN EN EL MARCO DE GOBIERNO ABIERTO

La comunicación es un elemento central en el Gobierno Abierto, bajo este esquema su gestión implica un necesario cambio de enfoque y modelo. El Gobierno Abierto rompe el paradigma de la comunicación vertical para transitar a la de tipo horizontal, que reconoce a los actores involucrados como cocreadores de la política pública. De esta manera, trasciende las nociones simples del diálogo como práctica deseable y lo reivindica como elemento central en el aprovechamiento de la inteligencia cívica, y para la definición de problemas y búsqueda de sus soluciones (Mariñez, 2016).

La comunicación para el Gobierno Abierto se da en diferentes instancias y niveles: comunicación interpersonal que se caracteriza, según Rizo (2010), por no estar mediada preferentemente por tecnología, aunque no la excluye; la comunicación de grupos y la comunicación digital. El giro en la forma de ver a la comunicación como herramienta para la interacción gobierno-ciudadanía consiste en asumir un principio de igualdad entre los actores involucrados en los asuntos públicos. Por tanto, en los procesos de gobernanza participativa no podemos hablar de una comunicación gubernamental, sino de comunicación pública.

La comunicación pública parte de la perspectiva de que “los ‘asuntos públicos’ marcan, a su manera, el florecimiento de la democracia en los grupos de interés” (Demers & Lavigne, 2007, p. 69), por lo que se busca un desarrollo deliberativo en el que todos los actores involucrados en ella (gobierno, empresas, medios de comunicación y sociedad civil) “mantengan el mismo reconocimiento de interlocución como configuración ideal” (De León, 2009, p. 16). De esta manera, la comunicación pública contempla a los procesos democráticos en busca de la concertación social a partir del consenso o disenso desde la negociación en colectividad (Botero, 2006).

Hablar de comunicación pública es hablar del establecimiento de la interacción entre el gobierno y los ciudadanos (Zémor citado en De León, 2009) que, a su vez, refiere a la apertura a la libertad de opinión, expresión y prensa para hacer posible la crítica pública de las acciones del Estado (Muhlman citado en Demers & Lavigne, 2007). Por consiguiente, esta lógica de comunicación se basa en la circulación de la información y de opiniones, lo que conlleva a sostener regímenes flexibles y abiertos, así como una estructura que promueve igualdad de oportunidades para la emisión de los mensajes (estructura horizontal), en la que el papel del Estado sólo es “un actor más, y a menudo uno con el que los actores se asocian” (Demers & Lavigne, 2007, p. 77).

Una noción todavía más afinada de la comunicación pública es la de la administración pública, definida por Canel (2018) como:

Intercambio de realidades cognoscitivas, que se realiza entre las organizaciones públicas, y entre estas y los públicos clave, orientado a asistir en el cumplimiento de la finalidad (la búsqueda del bien común), a través

de los servicios públicos, encarnado en una estructura orgánica de dimensión territorial y que articula y delimita la legitimidad del poder (p. 40).

Este tipo de comunicación nos plantea que la relación entre actores públicos y civiles es clave para la búsqueda conjunta del bien común. Además, constituye un paso adelante respecto a los modelos de comunicación orientados a la promoción de la participación ciudadana como elemento central de la vida pública y las democracias contemporáneas.

La comunicación es el articulador de la experiencia de los actores en la dinámica del Gobierno Abierto; permite el diálogo y la puesta en común de expectativas, problemas y soluciones. El Gobierno Abierto, por su carácter novedoso, plantea una dimensión experiencial para su apropiación. No es meramente un enunciado o una denominación, requiere de lo empírico para materializarse a través de proyectos concretos, pero también para que los sujetos construyan significado teniendo referentes de acción.

Las instituciones pueden dotar a los individuos de materiales simbólicos a partir de nuevas formas de experiencia que pueden *descon-fiscarlos* de las experiencias previamente vividas; esto sucede cuando se “ponen a disposición formas de experiencias nuevas en su conjunto, con independencia de si fueron gradualmente separadas del flujo normal de la vida cotidiana” (Thompson, 1998, p. 292). El modelo repetido por décadas, en el que era el gobierno a través de sus representantes quien tomaba unilateralmente las decisiones, conformó la noción de ciudadanos pasivos, exentos de la responsabilidad y del derecho a tomar parte de las decisiones. Esto “supone una experiencia situacional, en el sentido de que la adquirimos en los contextos habituales de nuestras vidas cotidianas” (Thompson, 1998, p. 293) y es introyectado por los actores al punto de convertirse en un modo de hacer y estar entorno a los temas de la vida pública.

Los actores involucrados en los proyectos y acciones de Gobierno Abierto enfrentan un cambio de paradigma a través de experiencias que los interpelan como ciudadanos y los conminan a la colaboración. Abandonando su condición de entes pasivos emprenden un camino hacia un nuevo paradigma de relación con el gobierno y sus instancias no exento de complicaciones y barreras. La experiencia entonces termina por ser clave para la apropiación personal, pero también para la cons-

trucción de un capital relacional y cognitivo en torno a Gobierno Abierto. Es por ello fundamental explorar lo experiencial para contrastarlo con las percepciones construidas a partir de lo meramente subjetivo.

EL GOBIERNO ABIERTO EN QUERÉTARO DESDE LAS VOCES DE LOS ACTORES

Desde las instancias gubernamentales se han impulsado diferentes acciones de Gobierno Abierto en las que han estado involucrados diversos actores, mismos que se acercaron a esta filosofía de trabajo a partir de la experiencia. La participación en los proyectos permitió a los involucrados diversas aproximaciones, desde los acercamientos iniciales al concepto de Gobierno Abierto, hasta la construcción de una experiencia individual y colectiva en torno a proyectos de interés público. Los relatos se refieren a sesiones de trabajo en donde la comprensión de estar interactuando bajo el formato Gobierno Abierto fue desigual, pues no siempre se planteó de manera puntual el espíritu del proyecto y tampoco se contó con el tiempo suficiente para presentar un concepto tan complejo.

La mayor parte de las acciones realizadas disponían de un breve espacio para que ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil asimilaran al Gobierno Abierto como marco referencial del trabajo conjunto. Algunas reuniones no contaron con este espacio de presentación del concepto; no obstante, la experiencia de los participantes de otros proyectos concluidos les ha permitido comprender este concepto o parte de él desde la práctica, es decir, la brevedad o ausencia de un planteamiento más extenso no fue obstáculo para tomar nota de esta filosofía organizacional, pues la empiria permitió construir una percepción individual del Gobierno Abierto:

Gobierno Abierto lo entiendo como que nos dejan participar a los ciudadanos y decidir, eso es creo yo que un Gobierno Abierto, que permiten nuestra participación, nuestra voz, que nos escuchen, porque pues ya a mi edad que todo no hemos visto en nuestro Querétaro hermoso (Yolanda Tapia López).¹

¹ Yolanda Tapia López, vecina de la colonia La Luna, participante de ejercicio de Gobierno Abierto en obra pública.

Es una forma muy interesante de hacer política y se puede ampliar [a] otros muchos rubros. Es una nueva forma de hacer gobierno, en la que la sociedad y el gobierno participan conjuntamente en la evaluación de políticas públicas (Miguel Parrodi Espinosa, Síndico Municipal de Querétaro).²

Las definiciones de los ciudadanos muestran una apropiación del Gobierno Abierto, bajo el pilar de la participación principalmente; no así de los principios de transparencia, rendición de cuentas e innovación tecnológica poco identificados como esta filosofía organizacional. Sin embargo, si bien no están incorporados al significado construido por los ciudadanos, si se hacen visibles en la práctica, como es el caso de los principios de transparencia y acceso a la información:

Me compartieron un borrador del Plan de Acción Municipal, el proyecto con el que han estado trabajando *Tejiendo comunidades de paz*. Se comparten las minutas, por ejemplo, las últimas dos reuniones que ha habido se han compartido los resultados. O sea, sí hay flujo de información para que podamos estar más o menos en la misma sintonía todos trabajando (Leopoldo Velázquez, Fundación Merced).³

La noción de transparencia también está presente en los discursos de los servidores públicos acerca de las acciones llevadas a cabo o los requerimientos que tuvieron que atender.

Todo el seguimiento de la obra pública, todos los pasos, toda la información de este ejercicio se sube en el portal de Gobierno Abierto. El link se puede encontrar tanto en la página de Infoqro como en la página del Gobierno Municipal (Miguel Parrodi Espinosa).

² Miguel Parrodi Espinosa, síndico municipal de Querétaro. Comienza los ejercicios de Gobierno Abierto mediante la invitación de Infoqro. Se ejecutan tres proyectos de obras públicas que involucraron a ciudadanos de las colonias Desarrollo San Pablo, La Luna y Lomas del Marqués; además de Presupuesto Participativo en Obra Pública, en conjunto con población en general, IEEQ, COPLADEM y Secretaría de Obras Públicas Municipales. Se ejecutó el proyecto *Tejiendo Comunidades de Paz*, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, comunidad académica de la UAQ, el Instituto para Prevenir Conductas de Riesgo y la Coordinación de Delegaciones e Institutos Desconcentrados del municipio.

³ Leopoldo Velázquez Cabal, representante de Fundación Merced. Participó en el proyecto de *Tejiendo Comunidades de Paz*, en conjunto con sociedad civil organizada, comunidad universitaria y municipio de Querétaro.

Los proyectos también han mostrado involucrar a los ciudadanos en las tareas de rendición de cuentas:

Era prácticamente el vocero de la colonia ante las autoridades, estando al pendiente de que se ejecutara la obra como se había planeado; en cuestión de términos, materiales, suministros, todo. Estuve al pendiente y revisando prácticamente todos los días que se llevara a cabo, como estaba estipulado (José Trinidad Gutiérrez).⁴

Desde la perspectiva de los servidores públicos, la rendición de cuentas es necesaria y la participación de los ciudadanos en ella la fortalece:

Cuando la ciudadanía se involucra, por supuesto que de fondo hay una transparencia total y una rendición de cuentas, y nos obliga como gobierno, como administración pública, a dar mejores resultados. Ellos mismos son los que se ponen más estrictos a la hora de que les brindes un mejor resultado (Laura Dorantes Castillo, regidora del municipio de Corregidora).⁵

El factor tecnológico no es mencionado en ninguno de estas definiciones de los ciudadanos, y es que, en la práctica, la tecnología no ha estado presente de manera significativa en los proyectos, pues sólo en uno fue incorporada como herramienta de gestión.

algo que me gustaría contarte es el ejercicio que hicimos con ventana ciudadana ellos tuvieron la iniciativa de subir a su plataforma virtual el trabajo no solamente legislativo, sino de actores de diferentes actores y ámbitos de Gobierno y yo desde un principio me subí a esta ventana, esto estaba impulsado por la ciudadanía entonces yo lo veía muy veraz (...) Fue un proyecto de semáforo legislativo, donde explicamos un poco parte del proceso legislativo, y empezar a que la gente pudiera tener acceso

⁴ José Trinidad Gutiérrez, vecino de la colonia Lomas del Marqués, presidente del Comité de Gobierno Abierto.

⁵ Laura Dorantes Castillo, regidora del municipio de Corregidora. Comienza los ejercicios de Gobierno Abierto mediante la invitación de Infoqro. Se ejecutan dos proyectos. El primero un ejercicio de seis etapas en la comunidad de “Charco Blanco” en conjunto con habitantes, comunidad universitaria de la UAQ, Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Combate a la corrupción del municipio de Corregidora. El segundo un proyecto “Héroes Escolares”, en conjunto con padres de familia, estudiantes, docentes y una organización civil para detección de problemáticas e intervención.

a esto; esta es una herramienta tecnológica que podría facilitar muchas cosas (Diputada Tania Palacios Kuri).⁶

Si bien es cierto, la tecnología no había sido incorporada, ni visualizada por los ciudadanos como un elemento propio del Gobierno Abierto, las restricciones propias de la pandemia obligaron a implementar tecnología como un recurso para enfrentar la contingencia, pero también como un elemento útil para las actividades y dinámicas propias del Gobierno Abierto. Tal es el caso de los procesos de votación que se realizaron entre los vecinos de las colonias en las que estaban destinados los recursos y que fueron rediseñados con el apoyo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), organismo que se involucró en la organización de la votación

¿Qué hacemos con la pandemia? Pues nos quedó darle un giro total al tema de Gobierno Abierto. Logramos construir una plataforma electrónica que nos permitió llevar a cabo el ejercicio en las colonias [...] Volvimos a convocar y esas obras las mandamos a votación en voto móvil que nos capacitó el IEEQ y era un esquema padrísimo porque solamente con tu CURP te registrabas, llegaba una liga y votabas, y tuvimos una participación altísima (Miguel Parrodi Espinosa).

A partir de la pandemia se puede observar una mayor incidencia del pilar de la innovación tecnológica que ha sido utilizado tanto para las reuniones de trabajo y su convocatoria, como para el mecanismo de participación basado en la votación ciudadana para la elección de obras.

me conecté de manera virtual con el Síndico Parrodi y con otros funcionarios, yo recuerdo más que a nada a él. Entonces ese día se declaró iniciada (la reunión), se leyó un acta, de hecho creo que yo hice parte de la lectura, y ya se inició la votación, pero de manera virtual por Internet, y entonces durante todo el día se estuvieron votando (Ariel Salazar Flores).⁷

⁶ Tania Palacios Kuri, diputada de la LIX Legislatura. Implementa iniciativa de Parlamento Abierto en 2019, propone Ley de Parlamento Abierto y reformas a la Ley de Participación Ciudadana. Realizó dos ejercicios de Gobierno Abierto con jóvenes: uno que convoca a 3000 jóvenes para crear una agenda ambiental y otro con 300 jóvenes para implementar un semáforo legislativo a través de una plataforma digital que diera seguimiento a las iniciativas de ley. Se sumó al proyecto de ventana ciudadana, plataforma digital.

⁷ Ariel Salazar Flores, ciudadano, presidente del Comité de Gobierno Abierto para el Plan de Acción Municipal 2020-2021.

Los proyectos de Gobierno Abierto y la experiencia resultante siguieron la misma lógica del trabajo y colaboración en pandemia experimentados en otras áreas de la vida cotidiana, asistidas por herramientas digitales para solventar la coyuntura. Si la tecnología no había sido protagonista en los proyectos de Gobierno Abierto en el estado, se convirtió en un importante recurso para llevarlos a cabo durante la contingencia.

EL GOBIERNO COMO PROMOTOR Y GARANTE

Involucrar el Gobierno Abierto en las gestiones gubernamentales no es tarea fácil. Se requiere del desarrollo de ciertas competencias en los servidores públicos que permitan detonar su incorporación a la administración pública. La primera de ellas es saber de su importancia de acuerdo con el contexto local e internacional.

En un instrumento que deberíamos utilizar, que los gobiernos lo tomen de la mano porque son las nuevas formas de hacer política, y es la mejor manera que tenemos para recuperar la confianza de la ciudadanía; es fundamental (Miguel Parrodi Espinosa).

Es un modelo que ayuda a dar cumplimiento a diferentes estándares internacionales. En este caso en particular seguramente iremos cambiando de estándares con el paso del tiempo, pero en este momento histórico, en particular, a los objetivos del desarrollo sostenible de una forma en la cual el eje central de las decisiones esté en el ciudadano y se le pueda facilitar o se pueda facilitar el trabajo público (Tania Palacios Kuri).

En estos procesos, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (Infoqro) se convierte en una instancia promotora del desarrollo del Gobierno Abierto.

Todo inició por medio de una firma de un convenio de colaboración, primero con Infoqro en un tema mucho más amplio, Gobierno Abierto, transparencia, intercambio de información, y después con el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (...) es un ejercicio de democracia participativa que implicaba un trabajo de arrastrar un lápiz con la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Miguel Parrodi Espinosa).

No había ningún lineamiento o reglamento que como tal nos obligará a participar. Fue una invitación por parte de Infoqro y fue después de una charla con la consejera María Elena Guadarrama, quien me platicó a fondo. Y yo siendo presidenta de la Comisión de Transparencia creí que

era fundamental poder empezar con estos ejercicios. Justamente ella me comentaba que era la primera vez que se hacía un ejercicio de esta naturaleza en el estado (Laura Dorantes Castillo).

Resultan muy importantes para la gestión gubernamental las competencias de los servidores públicos para desarrollar redes y construir alianzas.

En las mesas de trabajo de primer ejercicio, la UAQ, en específico la Facultad de Ciencias Políticas, nos ayudaron muchísimo porque ellos eran los mediadores, los que nos marcaban a nosotros y a la ciudadanía hacia dónde teníamos que ir. En el segundo ejercicio la asociación civil, que son expertos en el tema, nos ayudaron muchísimo (Laura Dorantes Castillo).

Creamos el plan de acción en donde participaron por un lado expertos en el tema de obra: ingenieros, COPARMEX. Y, por otra parte, el tema social, donde estaban LabUAQ, la Junta de Asistencia Privada, Fundación ASEP y construimos un plan de acción junto con todos (Miguel Parrodi Espinosa).

La gestión gubernamental implica, además de escucha activa, un diálogo en donde la voz del ciudadano sea reconocida y se ejerzan acciones de acuerdo con sus decisiones.

Creo que estos ejercicios donde participa la ciudadanía en resolver conflictos y en darles la oportunidad de que ellos nos digan dónde nosotros como administración pública podemos intervenir (Laura Dorantes Castillo).

Acercarse a los ciudadanos también permite que los servidores públicos vean la relación desde una perspectiva distinta.

Ellos tocaban casa por casa y hacían diferentes formas de informe de consulta para poder acercarse a la ciudadanía, y te das cuenta cómo sí existe un ADN generacional que nos puede ayudar mucho de la mano de la experiencia (Tania Palacios Kuri).

La experiencia de los funcionarios públicos en la gestión de proyectos relacionados con Gobierno Abierto contribuye a su mayor apropiación y al desarrollo de competencias para la relación con la ciudadanía.

LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN

Los primeros acercamientos de los ciudadanos al Gobierno Abierto obedecen a un cambio de las formas de interacción que tradicionalmente se realizaban entre los aparatos gubernamentales y la ciudadanía. Lograr que los ciudadanos sean los que decidan las obras significa también profundizar más en sus necesidades reales y no aquellas que son visibles de manera externa. Implica de alguna manera entrar en sus prácticas cotidianas, en las que hay referencias simbólicas del espacio público en el que cohabitan.

La única satisfacción que me queda es el ver ahora caminar a la gente sobre la avenida, disfrutar un poquito el que ya se pueda caminar más, le digo, ser un poquito más amigable con la colonia (José Trinidad Gutiérrez).

Esta colonia, buen número de calles son empedradas. La mayoría de los vecinos queríamos que siguiera empedrado, no queríamos que nos pongan pavimento. Entonces como el empedrado también se deteriora muy fácilmente. Fueron seis calles las que nos arreglaron y fueron varias reuniones a las que asistí para la adjudicación del contrato (Enrique Chavarro Juárez)⁸.

Las decisiones se logran mediante un mayor involucramiento entre ciudadanos y servidores públicos cuando hay una estrecha colaboración.

El municipio de Corregidora invirtió 500 mil pesos para la realización de esta calle. Los ciudadanos y la comunidad pusieron el tepetate, a través del banco de tepetate que tienen ahí en la comunidad, y también pusieron mano de obra. Ellos también participaron en hacer esta obra, digamos que la cuidaron más porque fueron partícipes de ella; estaban muy contentos con la realización de ésta y sintieron ser parte de la resolución y ejecución (Laura Dorantes Castillo).

Es la propia voz de los ciudadanos la que permite detectar necesidades y solucionar conflictos.

Descubrimos también a través de mesas de trabajo y mucho diálogo con los alumnos y con los padres de familia, inclusive con los docentes, que el mayor problema era el *bullying* o el acoso escolar (...) El programa se llamaba *Héroes Escolares*; este nombre se dio por docentes y estudiantes que nos ayudaron (Laura Dorantes Castillo).

⁸ Enrique Chavarro Juárez, vecino de la colonia Desarrollo San Pablo, presidente del Comité de Gobierno Abierto.

Los entrevistados demuestran poseer valores cívicos que motivan su involucramiento en los proyectos de Gobierno Abierto. Tanto las condiciones de vida cotidiana, como las experiencias previas se convierten en factores que fomentan su participación. Además, existe un mayor grado de involucramiento en la colectividad, previo al surgimiento de las iniciativas de Gobierno Abierto.

En este momento que hay una participación abierta, pues sí lo podemos hacer. Y yo en mi caso que ya tengo la vida resuelta porque tengo un negocio propio y trabajo por mi cuenta, pues puedo entregar un poquito de mi tiempo al gobierno y a los habitantes de mi comunidad (José Trinidad Gutiérrez).

Me he apuntado desde hace ya ocho años. Cada que se puede voy de representante de casilla o voy de representante de partido. O sea, sí me interesa participar en este tipo de actividades (Enrique Chavarro Juárez).

De manera similar, el acercamiento de las organizaciones civiles se relaciona con los trabajos previos de colaboración en las temáticas de cultura de paz, que reflejan su compromiso cívico en la resolución de conflictos.

Yo coordinaba el área de prevención de la violencia con niños y jóvenes y la cultura de paz. Entonces trabajábamos mucho la participación con niños, que se empezaran a apropiar los espacios de manera positiva, los pocos espacios que había, las colonias donde trabajábamos. Y también trabajábamos con un grupo de mujeres principalmente. Entonces digamos que esa es la parte donde tengo un poco de experiencia (Leopoldo Velázquez, Fundación Merced).

Si bien con ello se demuestra un mayor grado de compromiso cívico, también es necesario reconocer que las motivaciones para participar de los ciudadanos obedecen a la resolución de necesidades en las que se verán directamente beneficiados.

[...] la mayor motivación pues es que se hiciera el proyecto aquí en la colonia. No le voy a decir que a mí me gusta la democracia y quiero votar por ellos. La verdad es por eso y sobre todo por esto participo haciendo uso de mi derecho como ciudadano, como cualquiera (Ariel Salazar Flores).

El reconocimiento del ciudadano en los asuntos del municipio se ha convertido en una experiencia positiva que fomenta que los ya involucrados se interesen más en este tipo de prácticas.

Para quienes hemos sufrido tanto atropello, porque esa es la palabra adecuada tanto atropello, esto es la gloria, la verdad. El que nos pregunten, el que nos digan, el que nos inviten a participar en las decisiones de la ciudad es importante y yo creo que es el paso para que todos seamos ciudadanos (...) Le aseguro que ahorita están disfrutando que le arreglaron su calle y eso es lo que necesitamos saber, que nuestra opinión cuenta. Yo creo que ese es otro de los puntos, que hemos sabido que nunca nos toman en cuenta, nunca nos piden opinión y nos imponen (Enrique Chavarro Juárez).

Los propios servidores públicos reconocen el beneficio de incluir al ciudadano y crear experiencias positivas.

Cuando llega el Presidente Municipal en enero de 2019 a Lomas del Marqués y les ofreció esa obra, la gente participó de una decisión importantísima para la colonia. ¿Sabe que obra eligió la colonia? Esa misma obra, pero se legitimó la decisión y la gente se apropió de la obra, la observó y las cosas que no les gustaban nos las decían (Miguel Parrodi Espinosa).

Así también, el reconocimiento del ciudadano se manifiesta desde la apertura al diálogo, que logra que la interacción entre ambos actores se logre de manera satisfactoria.

Si hubo disposición al diálogo, hubo disposición a escucharme, digo a escucharme porque yo era el que más alegaba, el que más peleaba. Entonces, sí me gustó (Enrique Chavarro Juárez).

Me parece que esta relación de tener hasta los contactos directos al celular personal y todo habla muy bien de esa cercanía y me parece que es algo muy importante, que además de lo institucional se pueda generar ese tipo de confianza de decir: "mira, te paso mi contacto". Entonces cualquier cosa la podemos ir desahogando en corto; desde mi parte ha habido muy buena intención y respuesta, si alguna duda o algo, se atiende (Leopoldo Velázquez).

Los ciudadanos mostraron que las prácticas de participación cambian después de la experiencia de Gobierno Abierto. De acuerdo con lo dicho por los participantes, el inicio de los proyectos tiene en común la falta de participación e interés de los ciudadanos.

Al momento de tocar base para empezar a trabajar sí hubo un sesgo importante de jóvenes que no participó. Ahí me di cuenta de un área de oportunidad muy importante que es que la misma ciudadanía hable por la

ciudadanía que no sea un modelo impuesto por lo gubernamental (Tania Palacios Kuri).

No obstante, los proyectos generan cambios, los ciudadanos se interesan en saber más sobre las obras a ejecutarse, en ese sentido, empiezan a desarrollar sus competencias cívicas.

Aquí hay muchos niños, los míos inclusive no disfrutaron aquí cerquita un parque, no disfrutaron tanto la colonia. Ahora no, era diferente, la gente empezó a animarse, empezamos a organizar limpieza en las privadas; en la calle empezaron a rehabilitar sus pequeñas áreas verdes; eso nos llena de satisfacción. Entonces ya nos preguntaban cuándo iniciaba la obra [...] Aquí vivimos con mucho respeto, participativos hasta cierto punto, a partir del parque todo cambió. [...] La gente se empezó a animar, volvimos a hacer los Comités de los Condominios, pero ya no buscamos a la gente, ya solos se acercaron “¿entonces sí se va a hacer el parque? ¿sí hay obra aquí en la colonia?” (Yolanda Tapia López).

Hay mayor involucramiento en los asuntos públicos, la experiencia con el gobierno es distinta y la percepción hacia éste cambia, al igual que la de los propios servidores públicos.

La participación de la gente es muy importante porque es la única manera de que puedan sentir que la colonia realmente es suya. Cuando, por así llamarlo, la gente de gobierno o papá gobierno, como se le llamaba antes, nos daba las cosas sin consultarnos, pues hay veces en que no lo tomábamos ni siquiera en cuenta (José Trinidad Gutiérrez).

Muchas veces confiaban en nosotros, construimos juntos, vimos que juntos podemos construir políticas públicas, que puede impactar de mejor manera, a la viva flor. Cuando participábamos juntos, la gente se apropia de esa obra pública, el trabajo es más transparente. En fin, todos los beneficios son altísimos (Miguel Parrodi Espinosa).

Al cambiar la percepción hacia el gobierno, la motivación a volver a participar y continuar con la ejecución de iniciativas de Gobierno Abierto se convierte en una constante.

Ojalá que el gobierno siga en esta línea, que nos sigan tomando en cuenta, escuchando y atendiendo nuestras necesidades (Yolanda Tapia López).

[...] yo creo que si ahorita, por ejemplo, después de la experiencia de la decisión entre calles y jardín, si hubiera otra alternativa para la zona, para la colonia, yo creo que participaría más gente, yo creo que sí participaría más gente (Enrique Chavarro Juárez).

Además de la motivación en algunos de los participantes incluso se afianza un sentido de compromiso que visibiliza un cambio con la relación con el gobierno.

No podemos hacer más, el gobierno hizo lo que tenía que hacer; es un esfuerzo de varias dependencias. Lamentablemente no creen, pero entonces nosotros con hechos vamos a demostrarles que se puede confiar y no podemos estar angustiándonos (Yolanda Tapia López).

Por otra parte, este tipo de experiencias también ha servido para que los participantes logren hacer un ejercicio de reflexión sobre su papel como ciudadanos y sus capacidades de participación.

Tenemos muchas cosas buenas y esto no se logra con una sola persona. Queremos gobiernos de primer nivel y somos ciudadanos de último nivel. Entonces, es ir de la mano gobierno y ciudadano (Yolanda Tapia López).

Yo creo que todavía como ciudadanos aprendemos; todavía no sabemos ser ciudadanos, todavía no comprendemos que lo que yo haga mal en la puerta de mi casa o en la puerta del vecino perjudica a los demás [...] somos un montón de gente arracimados en un territorio, pero no somos todavía comunidad, todavía no tenemos el sentido de comunidad (Enrique Chavarro Juárez).

Se identifican las carencias, pero también las posibles soluciones ante el ejercicio de la ciudadanía.

Tenemos un país de primera, pero somos ciudadanos de tercera; necesitamos un policía en las espaldas para respetar el alto, para no estacionarte ahí [...]. Yo considero necesario, pues no sé, primero más educación en los ciudadanos (Enrique Chavarro Juárez).

En los servidores públicos también ocurre un cambio y es a través de las experiencias de participación que visibiliza la importancia del involucramiento ciudadano.

Queda mucho por hacer, cambiar el chip, ver la transparencia, la colaboración ciudadana. El trabajo se nos hace mucho más fácil, luego no vemos los beneficios que derivan de la colaboración (Miguel Parrodi Espinosa).

Las experiencias derivadas de la implementación de proyectos con el componente de Gobierno Abierto permiten conocer la percepción y expectativas de los diferentes actores involucrados; además su dis-

curso revela retos y asignaturas pendientes en torno a los proyectos y sus procesos.

LOS RETOS

El inicio de estos proyectos revela una realidad: la falta de confianza en las relaciones entre el gobierno y la sociedad, sintetizada en la sensación de la ciudadanía de ser representada, pero no involucrada efectivamente.

¿cuántos años tenemos que el gobierno decide? Y nosotros nada más los que protestamos, pues somos, como le digo, somos como la voz que clama en el desierto porque decimos es que no es posible que hagan esto, y busca uno: “oye, vamos a hacer algo”. ¿Y qué? ¿Qué podemos hacer? ¡Nada! Los ciudadanos somos los que vivimos y sufrimos la ciudad (Enrique Chavarro Juárez).

Lo expresado plantea un gran reto para las iniciativas de Gobierno Abierto, derivado de la desconfianza de los ciudadanos en lo gubernamental y de su falta de interés por participar. Esta realidad ha sido reconocida tanto por ciudadanos, como por servidores públicos.

Estábamos confiando en que la gente participara el día domingo que fue la mesa de elección. Lamentablemente mucha gente no creía que fuera posible; nos lo externaban como Comité en la calle: “no, ustedes todavía creen en el gobierno, esto no es posible” (Yolanda Tapia López).

La confianza en los ejercicios de Gobierno Abierto todavía está en los suelos. Tenemos que recuperar la confianza; luego, por otra parte, nosotros tenemos que cumplir porque si no cumplimos la ciudadanía no va a volver a confiar (Miguel Parrodi Espinosa).

Incluso, los propios participantes llegan a ser cuestionados al involucrarse en este tipo de actividades con el gobierno, por lo que la confianza entre los propios ciudadanos puede tener consecuencias negativas al participar en este tipo de prácticas con el gobierno.

Hubo gente malintencionada diciendo que tenía yo alguna participación o tenía yo algún beneficio en la obra [...] mucha gente cree o piensa que porque está participando con gobierno se tiene alguna remuneración (José Trinidad Gutiérrez).

[...] fueron muchos años donde las personas no participaban, no querían; a veces es la apatía, a veces es estar yo por qué voy a hacer esto.

Bueno, a mí me llegaron a decir: “es que usted no tiene qué hacer, por eso anda viendo qué hacer”. Y no, todos tenemos obligaciones, nuestras actividades, pero si queremos algo mejor nos tiene que costar; lo bueno cuesta y tenemos que aportar un poco de nuestro tiempo (Yolanda Tapia López).

Otros retos tienen que ver con las barreras institucionales y regulaciones gubernamentales para poner en práctica al Gobierno Abierto. La ausencia de una normatividad que conduzca y regule su implementación es reconocida por los funcionarios públicos como uno de los retos a vencer.

No tenemos sustentos legales para realizarlo. Se realiza por medio de convenios, pero tenemos que legitimarlo en la ley [...]. Fue tan bueno el ejercicio que tenemos que dejar algo patente y la única manera de hacerlo es ponerlo en un reglamento, y por eso lo estamos trabajando y buscando temas de cabildo abierto y parlamento abierto (Miguel Parrodi Espinosa).

Hemos tratado de ponerlo en el reglamento que cada año se lleven a cabo uno o dos ejercicios de Gobierno Abierto en la administración pública. Entonces, bueno, estamos por lograrlo y esperamos que sí se efectúe en las próximas administraciones (Laura Dorantes Castillo).

Estas regulaciones tienen principalmente el objetivo de poder dar continuidad a los ejercicios de Gobierno Abierto. Las propias organizaciones de la sociedad civil ven este punto como uno de los grandes retos.

Llegan y cubren un periodo de tres, seis años. Entonces pues en lo que llegan, empiezan a tomar parte de los temas, empiezan a trabajar, se les acabó el tiempo (Susana García Velazco, Puerta Abierta).⁹

Otros de los retos radican en el fortalecimiento de la imagen, confianza y competencias de los servidores públicos.

El reto primero que nada es recuperar la confianza en la investidura de servidor público, que es el honor más grande que puede ser un ciudadano, ese es un reto importante. Dos, es actualizarlos; esto implica no sólo para servidores públicos sino también para el sector educativo, tenemos que capacitarnos y actualizarlos en esquemas mundiales de ser-

⁹ Susana García Velasco, representante de Puerta Abierta, asociación especializada en prevención de violencia. Participó en el proyecto de *Tejiendo Comunidades de Paz*, en conjunto con sociedad civil organizada, comunidad universitaria y municipio de Querétaro.

vicio público porque vamos a tener que considerar nuevos esquemas no presenciales (Tania Palacios Kuri).

No se puede dejar de lado los retos que trajo consigo la pandemia, los cuales llevaron a cambios en los esquemas de trabajo e incluso la suspensión de algunos proyectos.

Desafortunadamente no pudimos llegar a la etapa de implementación del plan de acción porque nos alcanzó la pandemia. Entonces justo cuando íbamos a arrancar la implementación formal, donde ya los niños estaban capacitados, pues digamos que se cortó de tajo (Laura Dorantes Castillo).

Un poco de la situación por la que hemos estado atravesando por esta pandemia, no ha habido esas relaciones de intercambio que se da tan rico en las sesiones presenciales. Entonces por ese lado siento que falta esa interacción cara a cara de las personas (Leopoldo Velázquez).

La pandemia, también, visibilizó el problema de alfabetización digital.

El tema tecnológico, tuvimos algunos problemas. La gente todavía no sabe cómo usar los esquemas, parece que todos vamos al zoom [...] (Miguel Parrodi Espinosa).

Antes de la pandemia, yo los avisos que le hago a las personas es por medio de una cartulina fuera de mi casa, y ellos pasaban y a sabían que los viernes les ponía los avisos. Pero en cuanto esto de la pandemia, para nada, reuniones ni de tres personas, nada absolutamente; entonces si muchos tuvieran cuando menos el WhatsApp, por lo menos por ahí les podría avisar (Yolanda Tapia López).

En este contexto la construcción de consensos puede dificultarse por las diversas ideologías o intereses, pero termina convirtiéndose en una experiencia positiva.

A veces creemos que va a ser difícil porque no se van a poner de acuerdo o no van a salir todos de acuerdo. A mí me tocó ver muchas personas enojadas, pero al final del ejercicio no es así. Como es un ejercicio democrático donde ellos mismos votan están contentos de que también se vea la participación de ellos, que ellos abonen al proyecto (Laura Dorantes Castillo).

Siempre se ha trabajado con el consenso y eso es algo muy difícil de lograr. Se necesita mucha voluntad para empezar a hacer eso porque se busca un fin mayor, no se busca que se imponga alguna agenda o algún interés sobre el interés colectivo (Leopoldo Velázquez).

Resulta imperativo hacer ejercicios más amigables para la ciudadanía, que se alejen de la burocracia y se conviertan en espacios donde los actores se sientan cómodos.

Falta un poquito de dinámica porque de repente se hacían un poco tediosas, pero hay que seguir insistiendo y seguir haciendo que la gente participe (José Trinidad Gutiérrez)

Es muy burocrático. Pues total ya estamos reunidos: oye, mira se comentó esto, se acordó esto, se va a hacer esto, queremos que estés informado [...]. A mí me gustan más este tipo de reuniones, tipo amigos: “oye, vamos a hacer esto, te queremos comentar esto”. No, es que hay que leer el acta [...] ay, qué fastidio (Enrique Chavarro Juárez).

Es necesario también un mayor involucramiento de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas y no sólo en la ejecución, como se admite en el caso del programa *Tejiendo comunidades de paz*.

Nos hubiera gustado que nos involucraran desde un inicio, que nos hubieran permitido darles a conocer nuestro modelo antes de que ellos decidieran la forma de trabajo. A lo mejor si hubiéramos llegado antes, hubiéramos hecho un trabajo en conjunto mucho más completo. Entonces sentimos que llegamos tarde; realmente esas mesas de trabajo ya fueron para informar lo que estaban haciendo (Susana García Velasco).

La necesidad de generar consensos, incrementar la confianza en las iniciativas gubernamentales y de lograr espacios de interacción menos burocráticos y amigables para la ciudadanía obligan a mejorar la dinámica de las reuniones y a dotarlas de mayor sentido y significado para los ciudadanos. Es por ello que examinar experiencias pasadas resulta crucial para transitar a reuniones más eficientes.

CONVOCATORIA Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

El acercamiento a los ciudadanos para convocar a los ejercicios de Gobierno Abierto se realiza tanto por las autoridades municipales, como por Infoqro. En primer lugar, hay un acercamiento con los ciudadanos mediante estrategias de comunicación *offline* a través de líderes: comités de colonos, ejidatarios, parroquias y asociaciones civiles, dependiente como esté organizada la localidad donde se llevará a cabo la reunión. Mediante volantes y perifoneo, carteles y la comuni-

cación boca a boca entre los vecinos, los ciudadanos se han enterado de la posibilidad de participación con el Gobierno. Estas estrategias de convocatoria son asociadas con los gobiernos municipales y no con el Infoqro. A pesar de las estrategias de convocatoria del órgano garante, que incluye redes sociales, ruedas de prensa, medios de comunicación y página oficial de Internet, los ciudadanos corroboran la falta de protagonismo del órgano garante en la convocatoria:

[...] nos trajeron volantes el Municipio de Querétaro, la dependencia COPLADEM, trajo muchos volantes y perifoneo, eso fue el trabajo de ellos como Gobierno (Yolanda Tapia López).

(Me enteré) por medio de una invitación que nos hizo el gobierno municipal, la delegación (José Trinidad Gutiérrez).

el municipio ya traía su plan porque nos invitaron, nos vinieron a tocar puerta por puerta, que si no queríamos participar, y el municipio ya traía el plan de poner unos juegos en el jardín (Enrique Chavarro Juárez).

Además de la convocatoria por parte de las autoridades, los ciudadanos entrevistados, al ocupar un cargo de representación dentro de sus colonias o comunidades se suman a la difusión de la convocatoria a través de la comunicación cara a cara, o mediante anuncios colocados en espacios de uso común.

Nosotros pusimos cartulinas en las tiendas, en los parques, afuera de la iglesia y en esos lugares donde hay más acceso de gente (Yolanda Tapia López).

[...] yo puse un anuncio en una tienda de abarrotes tratando de convocar a los vecinos a esa votación que iba a haber (Ariel Salazar Flores).

Sin embargo, los propios vecinos reconocen que la convocatoria tuvo limitantes, que incluso se evidenciaron en el seguimiento de los propios proyectos ya comenzados.

se necesita más información, bueno aquí en la colonia, yo no sé en otros lugares, pero toda la gente sale a trabajar. Cuando pasó el perifoneo la colonia estaba prácticamente sola, entonces no escuchó la gente [...] después la gente nos decía no escuché el perifoneo, no me llegó el volante (Yolanda Tapia López).

[...] pienso que faltó un poco de difusión, por las circunstancias fue difícil la difusión [...] luego no hubo mucho tiempo porque de la primera reunión que vinieron aquí fue muy rápido las mesas de trabajo, como que no nos avisaron con mucho tiempo (Ariel Salazar Flores).

Nos hubiera gustado podernos involucrar en tiempo. No sabemos por qué no nos enteramos antes de este trabajo que estaba haciendo gobierno, y no supimos incluso aunque nosotros estuvimos acercándonos mucho a gobierno desde que arrancó (Susana García Velasco).

La difusión se muestra como un aspecto clave en la construcción del trabajo conjunto entre gobierno y ciudadanos. La convocatoria es un momento crítico dentro del proceso de la gestión de la comunicación para un proyecto de Gobierno Abierto, así como la posterior comunicación para informar de avances y para mantener la cohesión y motivación de los actores involucrados.

REFLEXIONES FINALES

La implementación del Gobierno Abierto y las relaciones que implica entre la ciudadanía y las autoridades es un asunto complejo. No sólo implica la introducción de nuevas formas de pensar y hacer en torno a los asuntos de interés público, sino la construcción de un puente de confianza y colaboración entre los actores involucrados en proyectos bajo esta filosofía de gobierno. Si bien es cierto, la teoría es un punto de partida para explicar el concepto y sus particularidades, resulta poco útil para trasladar una categoría tan novedosa a los ciudadanos; es por ello que su implementación a través de proyectos concretos es la vía más directa para lograr su comprensión.

Por otra parte, los proyectos y acciones llevadas a cabo en Querétaro bajo la noción de Gobierno Abierto representan un acervo de experiencia, un ensayo útil para encontrar vías de mejora en busca de su plena incorporación a la relación gobierno-ciudadanía. En este sentido, el trabajo aquí presentado reivindica la escucha de los actores como un recurso, no sólo para el diagnóstico, sino para la gestión de proyectos subsecuentes desde una perspectiva relacional.

El primer hallazgo obtenido es la percepción ciudadana de Gobierno Abierto centrada en la participación. El ciudadano asocia este concepto con el hecho de ser tomado en cuenta y de su posibilidad de participar; concibe al Gobierno Abierto como un espacio en donde puede opinar y ser escuchado. Tal apropiación implica para el ciudadano un avance, del tradicional esquema en donde era ignorado, a uno nuevo en donde es incluido en proyectos de política pública que

lo afectan. Sin embargo, el resto de los pilares de Gobierno Abierto como la transparencia o rendición de cuentas, ocupan un segundo plano en la definición de éste por parte de los ciudadanos, pero aparecen cuando se profundiza en la descripción de las reuniones y sus dinámicas. Esto muestra que el principal asidero de los ciudadanos a la hora de definir Gobierno Abierto es su reconocimiento como actores por parte del gobierno, su rol activo y la posibilidad de tener voz.

El relato de las experiencias y gestión de los proyectos evidencia la escasa presencia de las Tecnologías de la Información y Comunicación en la implementación de proyectos de Gobierno Abierto. Es hasta que la pandemia obliga a implementar recursos digitales para llevar a cabo los trabajos cuando éstos aparecen, más como un recurso alternativo que como parte de las estrategias de gestión. Esto evidencia la posición que tienen las TIC en la introducción de los esquemas de Gobierno Abierto en Querétaro, no como herramientas previamente contempladas en la estrategia de implementación, sino como un recurso propio de otro momento del proceso de transformación. Su uso llega por efecto de lo extraordinario, de la emergencia, y no de su reconocimiento como tecnologías inherentes o potencialmente útiles a la implementación del Gobierno Abierto.

La experiencia revela al uso de las TIC como un área de oportunidad para la futura planeación de la promoción, gestión y evaluación de este modelo en Querétaro. Los canales de comunicación utilizados resultan obvios, no sólo por las brechas digitales presentes, sino por la tradición comunicativa en diversos sectores poblacionales; no obstante, tienen limitaciones muy marcadas para fines de comunicación, colaboración y acceso a la información. El trabajo entonces será avanzar sobre la alfabetización digital de la ciudadanía con fines de Gobierno Abierto y sobre la noción de innovación entre los funcionarios públicos en diferentes niveles.

La experiencia en torno a Gobierno Abierto en Querétaro y su consecuente relato indica que la comunicación es un elemento clave en el esquema relacional. Mejorar sus marcos y sus gestores es una tarea básica para el avance de este modelo en Querétaro. La escucha, la empatía y la capacidad de diálogo son competencias que deben estimularse en los actores involucrados en proyectos de Gobierno Abierto. Bajo esta lógica, un modelo de comunicación que atienda a

las necesidades, particularidades y momentos del Gobierno Abierto en la práctica se vuelve indispensable.

El análisis de las experiencias de Gobierno Abierto en Querétaro evidencia la necesidad de transitar de las implementaciones intuitivas que reproducen viejos esquemas de comunicación, hacia un auténtico estado relacional que incluya a las TIC como eje y ponga el acento en formas de colaboración que culminen en toma de decisiones. Los antecedentes referidos y los discursos de los actores permiten ver que este tránsito es posible, siempre y cuando los futuros proyectos incluyan mayor reflexión y planeación estratégica. Más allá del cumplimiento de disposiciones y normativas, se requiere capitalizar lo aprendido en favor de una metodología que garantice la apropiación plena del Gobierno Abierto por parte de los actores involucrados.

REFERENCIAS

- Botero, L. (2006). "Comunicación pública, comunicación política y democracia: un cruce de caminos". *Anagramas*, 5(9), 13-27. Recuperado el 14 de agosto de 2017, de <http://www.redalyc.org/pdf/649/64900202.pdf>
- Bouhadana, I., y Gilles, W. (2014). *Droit et Gouvernance des administrations publiques à l'ère du numérique*. París: Les Editions IMDEV.
- Campos Domínguez, E., & Corojan, A. (2012). "Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas". En A. Hoffman, Á. Ramírez-Alujas, & J. A. Bojórquez Pereznieta, *La promesa del gobierno abierto* (pp. 119-136). México-Chile: ITAIP.
- Canel, M. (2018). *La Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar a la sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económico.
- De León, S. (2009). "De lo público a la comunicación pública. Revisión conceptual". *Renglones*, 61, 15-26.
- Demers, F., & Lavigne, A. (2007). "La comunicación pública: una prioridad contemporánea de la investigación". *Comunicación y Sociedad*(7), 65-87.
- Figueras, V. (2019). "Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*(235), 523-554. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.2019.235.59021>
- García, E. (2007). "El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la ciencia política". *Andamios*, 3(6), 199-216. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632007000100008&lng=es&tlng=es

- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gobierno de Guanajuato (2020) *Lineamientos del Secretariado Técnico Municipal de Gobierno Abierto de Cd. Manuel Doblado, Guanajuato*. <https://cdmanueldoblado.com.mx/gobiernoabierto/lineamientos.pdf>
- Gramberger, M. (2001) *Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. París: oecd Publications. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-oecd-Handbook.pdf> (Consultado el 19 de enero de 2017).
- Hay, C. (1997), “Estructura y actuación (agency)” en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Hindess, B. (1986), “Actors and social relations” en M. L. Wardell y S. P. Turner (eds.), *Sociological Theory in Transition*. Londres: Allen and Unwin
- Mariñez, F. (2016). “La dimensión relacional del Gobierno Abierto y el liderazgo colaborativo”. *Espiral*, XXIII(65), 47-87.
- Meijer, A. J., Curtin, D., y Hillebrandt, M. (2012). “Open government: connecting vision and voice”. *International Review of Administrative Sciences*, (78), 1, 10-29.
- Nan, T. (2012). “Citizens’ attitudes toward Open Government and Government 2.0”. *International Review of Administrative Sciences*, 78(2), 346-368.
- Noveck, S. (2009). *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizen more powerful*. Washington, D.C.: Brooking Institution Press
- Pascual Esteve, J. M., y Tarragora Gregorió, M. (2009). *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional*. Manual para la Planificación Estratégica de 2ª Generación. España: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- Ramírez-Alujas, A. (2011) “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el evitable camino que viene”. *Revista enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX (815), 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á. (2014). “Gobierno abierto”. *EUNOMIA. Revista en Cultura de la Legalidad* (5), 201-216.
- Rizo, M. (2008a). “La sociología fenomenológica como fuente científica histórica de una comunicología posible”. En J. Galindo, *Comunicación, ciencia e historia* (pp. 43-107). Madrid: McGraw Hill.
- Sibeon, R. (1997), *Contemporary Sociology and Policy Analysis: The New Sociology of Public Policy*. Londres: Kogan Page and Tudor.
- Thompson, J. (1998). *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. España: Paidós.

Capítulo 9

Transparencia y Participación Ciudadana. Su implementación en la política pública hacia la construcción de un Gobierno Abierto en Querétaro

ERIC HORACIO HERNÁNDEZ LÓPEZ*

**Secretario Técnico de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y Ex Comisionado de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro. Licenciado en Derecho y Maestro en Administración Pública. Correo: eric.hernandez@ddhgro.org*

INTRODUCCIÓN

El Derecho de Acceso a la Información Pública es reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho fundamental que tiene su origen en el principio de la libertad de expresión e información que ha evolucionado como una exigencia de rendición de cuentas a los gobiernos. Mediante su ejercicio, podemos acceder a información con la que se puede evaluar el desempeño de la administración pública en general y de los funcionarios públicos en particular y constituye una herramienta para el combate a la corrupción.

La sociedad en su conjunto de manera histórica ha luchado por tener una participación más activa en la cuestión pública. No basta evidentemente el ejercer ciertos derechos como el voto de las autoridades políticas o limitarse a cumplir sus obligaciones como es el pago de impuestos. La sociedad ha estado interesada justamente en aportar sus ideas para ver satisfechas sus necesidades, en ser copartícipe de la planeación y las decisiones que le afectan, situación que además ha sido aprovechada por las instancias gubernamentales y políticas como una manera de legitimar sus decisiones e incluso estableciendo reglas precisas para normar esa participación a través de legislación en materia de participación ciudadana, que a su vez ha dado lugar a

nuevos formatos ya no sólo para ejercer una participación sino para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas para lograr una apertura gubernamental.

En el presente trabajo se analizará el proceso de diseño de la legislación y las estructuras del estado para combatir la corrupción y lograr una apertura gubernamental.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

Antecedentes

El 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La aprobación por el Congreso de la Unión y posterior promulgación y publicación por el Poder Ejecutivo de dicha Ley fue sin duda el resultado tangible del esfuerzo, trabajo y lucha de la sociedad civil. En particular, un grupo de profesionistas, académicos e intelectuales de diversas ideologías que aprovechando la alternancia política en la titularidad del Poder Ejecutivo, resultado de las elecciones del año 2000, se reunieron en mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca, México, para llevar a cabo un seminario nacional denominado “Derecho a la Información y Reforma Democrática” convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, La Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, cuyo objetivo fue el realizar una propuesta para reglamentar el derecho a la información establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma política de 1977.

El 12 de octubre de 2001, la entonces corresponsal del *New York Times* en México, Thompson (2001) escribía un artículo en el que señalaba que más de un año después que los mexicanos celebraron las elecciones nacionales más libres de su historia, la lucha por la democracia ha cambiado de las urnas a los más recónditos secretos de su gobierno. Así mismo hacía referencia a una coalición de abogados,

académicos, comunicadores y editores que presentaron al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para garantizar a los ciudadanos el acceso a los documentos públicos. En su artículo, Thompson definió a esa coalición como Grupo de Oaxaca. (p.10).

Si bien dicha Ley fue un avance y conquista de la sociedad civil organizada, también es cierto que no se logró que fuera aplicable para el universo de entidades públicas, pues sólo regulaba y era aplicable al Poder Ejecutivo Federal y sus órganos adscritos, dejando fuera a los poderes Legislativo y Judicial, a los organismos con autonomía constitucional, a los partidos políticos, sindicatos públicos y demás entidades que recibían y ejercían recursos públicos a nivel federal pero que no dependían de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.

En el caso del estado de Querétaro fue aprobada en el seno del Poder Legislativo la Ley de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, *La Sombra de Arteaga*, el 27 de septiembre de 2002. A diferencia de la legislación federal, el legislador queretano incluyó como sujetos obligados al cumplimiento de esa ley a los tres poderes de la entidad federativa, a los dieciocho municipios que lo conforman, a los organismos constitucionales y a los partidos políticos con registro en el estado.

En virtud de la diversidad normativa de cada entidad federativa en la materia de acceso a la información pública no existía uniformidad respecto a los sujetos obligados, a los procedimientos y plazos, la naturaleza jurídica del órgano y medios de impugnación; razón que provocó la necesidad de unificar el ejercicio de un derecho fundamental, que desde su diseño y ejercicio se concibe como una herramienta para el ejercicio de la rendición de cuentas, la participación ciudadana y como arma en la lucha en contra de la corrupción. Es así que el 4 de mayo de 2015 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Si bien de manera coloquial es común que los términos de transparencia y acceso a la información pública se utilicen de manera indistinta, esto constituye un error pues se refieren a conceptos diferentes.

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, señala que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”, conformándose así la prerrogativa de cada individuo no sólo a expresarse libremente sino a recibir información, es decir, el derecho a ser informado.

Laris (2016) señala que el derecho a la información se conforma de dos vertientes:

- a) El derecho a informar que se refiere a las “facultades de difundir e investigar [...] supone el establecimiento de fuentes de información abiertas al público así como el Acceso a los Documentos Administrativos y Bancos de Datos de carácter público”.
- b) El derecho a ser informado y que se refiere al derecho que goza todo individuo “a estar informados en los sucesos públicos [...] para lograr que [...] oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad”. (p. 53-54)

Por su parte, Villanueva (2009) define el derecho a la información en sentido amplio, tomando como referencia al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad” y en estricto sentido como la prerrogativa de la persona para examinar todo tipo de información en poder de entidades públicas y que las disposiciones legales prevén como sujetos obligados por razones de interés público. (p.18).

El artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala:

Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley (Congreso de la Unión, 2002, web).

De lo anterior, podemos referir que el derecho de acceso a la información pública se refiere a la prerrogativa que tiene todo individuo de acceder y recibir información generada y resguardada por las entidades públicas que la ley define como sujetos obligados; es un derecho inherente y que acciona al ciudadano al requerir esa información.

TRANSPARENCIA

Por su parte, la *transparencia* es definida por el Diccionario de la Lengua Española como la “cualidad de transparente” en tanto que transparente lo define como dicho de un cuerpo que permite ver los objetos con nitidez a través de él; que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse; claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.

De acuerdo con Guerrero (2007), la Transparencia es un “atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (p.12). Santisteban (2009) la define como “aquella acción del gobierno tendiente a la apertura de la información que está en posesión de las entidades públicas al escrutinio de la sociedad, por medio de ciertos mecanismos para su clasificación sin que esto implique la justificación de su contenido” (p. 1303).

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 8 fracción IX, define la Transparencia como la “Obligación de los Organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen”.

Al tomar en consideración que la transparencia se refiere a una acción unidireccional de los sujetos obligados, no se puede limitar a que sea una acción potestativa, sino que la legislación le proporciona el carácter de obligación. Tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, en sus respectivos Títulos Quinto, establecen las obligaciones de transparencia que deben observar los sujetos obligados respecto a poner a disposición de la sociedad la información pública que generan, utilizando las herramientas tecnológicas de manera preponderante a través de las

páginas de internet y la Plataforma Nacional de Transparencia. La información que se ponga a disposición del público a través de esos mecanismos deberá estar actualizada, ser veraz, oportuna, integral, accesible y comprensible.

De acuerdo con lo anterior, *transparencia* se refiere a la información que por ley las entidades públicas, definidos como Sujetos Obligados, deben colocar a disposición del público a través de plataformas de libre acceso sin necesidad de que dicha información sea solicitada explícitamente, sino que de manera oficiosa en cumplimiento a la Ley deben publicitar. En este sentido, la transparencia podría tomarse como una manera o herramienta de rendición de cuentas.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Concepto

La tradición y teoría administrativas, adoptadas por nuestra legislación que ha permitido el diseño de nuestras instituciones modernas, ha tomado como referencia la figura anglosajona de *accountability*; que si bien no tiene una traducción literal al español por la cantidad de elementos que la componen, resulta aceptado aunque limitado, entender dicho término como una obligación de rendir cuentas (Santisteban, 2009).

Accountability es el sustantivo en tanto que el adjetivo es *accountable*, el cual se refiere a alguien que tiene responsabilidad absoluta por lo que hace y además debe dar razón o cuenta por eso que hace; es decir, debe asumir la responsabilidad del acto y además debe explicar y sustentar los motivos de su actuar. La primera parte es un acto inherente al funcionario y en la segunda se debe y exige una explicación por parte de ese funcionario a la sociedad.

Al ser un término compuesto, la definición gramatical literal del concepto en español no nos permite traducir el concepto conforme a la teoría administrativa anglosajona. En este sentido y conforme a la definición político-administrativa propuesta por McLean (2009) se refiere al requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados respecto al uso de sus poderes

y deberes, actúen como respuesta a la crítica y requerimientos que les son atribuidos y acepten la responsabilidad en el caso de errores, incompetencia o engaño. (p. 1).

El término *accountability* contempla al menos dos aspectos que considerar relacionados, pero de naturaleza diversa. Schedler (1999) las circunscribe a dos dimensiones, una que denomina *answerability* que se refiere a la obligación de los servidores públicos a informar sobre sus actividades y justificarlas; y otra dimensión que denomina *enforcement* que se refiere a la capacidad de imponer sanciones a los funcionarios que violen las reglas de conducta.

Ugalde (2002) propone un concepto de rendición de cuentas tomando los diversos elementos de la *accountability* como:

La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en el caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna. (p. 14)

Merino (2019), en el Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información, de alguna manera equipara a la rendición de cuentas como un ejercicio de transparencia e información pública, al ser una herramienta mediante la cual los sujetos obligados informan a los gobernados sobre sus acciones, disposición de recursos públicos y los indicadores para medir esas acciones realizadas. Sin embargo, también precisa que la rendición de cuentas va más allá que la transparencia en sí, pues justamente precisa que la rendición de cuentas debe comprender a individuos que vigilan, controlan y sancionan el ejercicio gubernamental dentro de un marco normativo que establece de manera clara las atribuciones y funciones que cada servidor público debe cumplir.

Rendición de Cuentas en la Legislación Mexicana

Si bien el término de rendición de cuentas no se norma explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las diversas modificaciones que ha sufrido han contribuido a la con-

formación de un sistema dotado por normas, instituciones y procedimientos en tal sentido.

Resulta evidente la limitación de la regulación de la rendición de cuentas en el marco constitucional de nuestro país al no establecerse de manera general que cualquier autoridad y servidor público tiene obligación de rendir cuentas. Dicha obligación se encuentra establecida en el marco normativo reglamentario de la Constitución, en particular en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. De las diversas iniciativas de ley que sirvieron como base para diseñar la legislación vigente, resulta importante destacar la exposición de motivos planteada en la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas cuyos redactores fueron Josefina Cortés Campos (Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM), Max Kaiser Aranda (Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO) y José Roldán Xopa (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE) que señalaron:

Ningún Sistema Anticorrupción del mundo es capaz de identificar, por sí mismo, áreas de riesgo, redes o actos individuales de corrupción. Todos los sistemas eficaces del mundo tienen como plataforma esencial la colaboración de la sociedad en lo individual, y de la sociedad civil organizada en lo colectivo, para crear una gran contraloría social. Esta gran contraloría social es el elemento que permite hacer efectiva la rendición de cuentas constante y sistemática, que toda democracia exitosa necesita. (Congreso de la Unión, 2016, web).

El marco normativo en materia de responsabilidad administrativa y combate a la corrupción adopta un esquema de rendición de cuentas en el que existe un sistema de pesos y contrapesos conformado por diversas instituciones públicas que son autónomas y no dependen jerárquicamente de los poderes tradicionales, modelo nombrado por el politólogo argentino O'Donnell (2004) como *accountability* horizontal al cual define como:

La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. (p. 12).

A partir de la reforma política de 1994 comenzó un proceso de apertura y debilitamiento del Poder Ejecutivo y se inició el proceso de creación de instituciones democráticas para fungir como contrapeso al poder concentrado en la figura del Presidente de la República; logros de la apertura democrática y la lucha de la sociedad civil para poner contrapesos al poder público, pues como el propio O'Donnell (2004) expresa como motivo de su interés en la *accountability* horizontal, éste surge por:

La ausencia o su grave debilidad en muchas de las nuevas, y algunas no tan nuevas, democracias en América Latina y otras partes del mundo. En muchas de estas democracias el ejecutivo se esmera por eliminar o tornar ineficaces todo tipo de agencias de *accountability* horizontal; éste es un serio defecto de estas democracias, una grave disminución de su calidad. (p. 13).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO

Antecedentes

En las últimas tres décadas, el Estado Mexicano y las entidades federativas que lo conforman ha fortalecido su proceso de democratización ya no sólo en cuestión meramente de transición electoral, sino de construcción de instituciones que la democracia representativa conlleva. La vida democrática de los estados modernos está en constante evolución, lo que significa una redefinición continua de las necesidades, expectativas y demandas de quienes integran la sociedad. Los ciudadanos ya no sólo se contentan con emitir su voto, sino que exigen servicios públicos, derechos sociales y participar de la planeación y la toma de decisiones que les afectan. Como consecuencia se ha transitado en una evolución de la democracia ya no sólo participativa en el sentido de emitir un voto, sino que introduce otros derechos y una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno.

La propia Organización de las Naciones Unidas, a través de su denominado Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establece el concepto de ciudadanía integral que se refiere a

que los ciudadanos deben ejercer derechos civiles, sociales y políticos y no meramente su derecho al voto. (PNUD, 2004, p.26).

Los primeros indicios de participación ciudadana en el Estado Mexicano se remontan al siglo XIX. El 12 de septiembre de 1824 se realizó un escrutinio entre la población chiapaneca para determinar si era su voluntad adherirse a la federación mexicana. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se estableció en su artículo 5 el derecho de los ciudadanos a votar y ser votados, derecho que se reconoció a las mujeres en 1954.

Como consecuencia de los movimientos políticos de finales de los sesenta comienzan a surgir diversas agrupaciones y organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de exigir reconocimiento de derechos y diversas exigencias sociales, involucrándose poco a poco en los asuntos públicos y de interés general. En 1973 se emitió una Ley Federal Electoral que estableció principios generales del voto como universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular, siendo además un derecho y obligación de los ciudadanos. En 1977 se reconoció, como ya se ha expuesto, el derecho a la información de toda persona, así como el reconocimiento a la representación a las minorías como un principio democrático.

A partir de mediados de los ochenta el proceso de participación ciudadana se acelera como consecuencia de la reacción de la sociedad civil ante la tragedia del sismo de septiembre de 1985, debido a que la capacidad del gobierno se vio rebasada. En las elecciones de 1988 se reflejaron esas exigencias sociales de mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones. Para el año 2000, en su Plan Nacional de Desarrollo, el presidente Vicente Fox Quesada estableció como uno de los ejes rectores, justamente, a la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia como elementos de un buen gobierno (Poder Ejecutivo Federal, 2001).

El 9 de febrero de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” en la que se normaron los principios, derechos, obligaciones y mecanismos para las actividades de las organizaciones.

En el estado de Querétaro el 30 de diciembre de 1992 se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, *La Sombra de Arteaga*,

la “Ley de Planeación del Estado de Querétaro”, la cual fue abrogada por la “Ley de Planeación del Estado de Querétaro” publicada el 31 de diciembre de 1996 y el 17 de diciembre de 2008 se publica la “Ley de Planeación del Estado de Querétaro” vigente.

El 19 de agosto de 2012 se publicó en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, la “Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro” como consolidación normativa de la tarea de construcción de una nueva cultura política.

Por su parte, el concepto de Gobierno Abierto surge en el ámbito internacional como un mecanismo o herramienta para enfrentar los retos de las democracias como lo son la resolución de las problemáticas sociales, que en innumerables ocasiones las necesidades rebasan a la capacidad del gobierno y la legitimidad de las acciones de gobierno.

Conceptos

Como todo concepto de construcción social, existen diferentes maneras de definir a la participación ciudadana que parten de los diversos elementos que la conforman. Podemos señalar que la participación social tiene por objeto la creación de políticas públicas a partir del involucramiento de la sociedad civil en su diseño con el fin de que dichas políticas no sean diseñadas e instrumentadas exclusivamente desde la autoridad.

Restrepo (1997) define la participación ciudadana como aquella que se “refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social es el de las medicaciones entre Estado y sociedad” (p. 97).

Por su Parte Velázquez (2004) señala que la participación se entiende como “el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (p. 2).

De lo anterior, podemos señalar que la participación ciudadana permite construir políticas públicas desde el ejercicio ciudadano.

De acuerdo con Sánchez (2015), en la mayoría de las definiciones de participación ciudadana, existen elementos en común; a saber una mediación entre sociedad y gobierno para la intervención de los distintos actores sociales con base en sus intereses y valores que influyen en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, teniendo como fundamento el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos públicos. (p. 55).

La participación ciudadana no significa decidir, sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) define al Gobierno Abierto como “una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo” (p. 1). Sin embargo, la propia OCDE señala que Gobierno Abierto puede tener significación diversa “para los distintos actores implicados y los distintos responsables de políticas públicas, y lo que implica está influenciado por factores políticos, sociales y culturales”, por lo que el concepto puede variar y reflejar las prioridades de cada estado y concluye que “para implementar correctamente las iniciativas de Gobierno Abierto es importante tener una definición *única* que sea plenamente reconocida y aceptada por todo el sector público, además de ser comunicada y asentida por todos los actores implicados” (OCDE, 2016, p. 1).

Si bien en México no existe un concepto legal o general del Gobierno Abierto, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) al elaborar el modelo marco de referencia en esa materia, que puede ser adoptado por diversas instancias públicas, lo definió como “un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social”. Este concepto está orientado a la necesidad de reorientar el modelo de gobernanza y normativa gubernamental con estándares claros de transparencia y

participación ciudadana, así como al desarrollo de una cultura organizacional con rendición de cuentas e innovación. (Gobierno Fácil, 2016, web).

DISEÑO INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO PARA LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

En el estado de Querétaro se han publicado diversas leyes en materia de planeación, siendo la vigente la publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, *La Sombra de Arteaga*, el 17 de diciembre de 2008.

En dichos ordenamientos se normó la necesidad de planear el crecimiento y desarrollo de la entidad, contemplando la creación de comités de planeación y participación ciudadana tanto estatal como municipales. La ley vigente establece en su artículo 4° que la planeación en el estado de Querétaro será democrática, abierta e inclusiva y tendrá por objeto: “Promover la participación democrática de la sociedad civil en las acciones de planeación del Poder Ejecutivo del Estado, a través del Sistema Estatal de Concertación Social”.

Asimismo, en su artículo 18 establece como un elemento fundamental en el proceso de planeación y desarrollo a la participación de la sociedad civil y crea los Consejos de Concertación Ciudadana como instancias conformadas por la sociedad civil, donde se revisan y proponen proyectos de solución a problemas específicos, mediante el trabajo conjunto de la sociedad y el sector público. Cabe destacar las funciones específicas que la legislación otorga a dichos Consejos de Concertación Ciudadana:

Artículo 40. Las funciones básicas de los Consejos de Concertación Ciudadana serán las siguientes:

- I. Integrar a la sociedad con las dependencias, en el proceso de planeación para el desarrollo de la Entidad;
- II. Promover la consulta a la sociedad, en el marco de la planeación participativa;

- III. Analizar la problemática sectorial, para generar proyectos viables de ejecución;
- IV. Contribuir al proceso de planeación y programación de las acciones de gobierno, a través de sus propuestas y proyectos sectoriales;
- V. Participar en la elaboración de propuestas para el programa de obra pública;
- VI. Derogado.
- VII. Colaborar, a invitación expresa, en el seguimiento y evaluación del avance de los programas gubernamentales; y
- VIII. Derogado.

Posteriormente, el 19 de agosto de 2012, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro como consolidación normativa de la tarea de construcción de una nueva cultura política. En la propia exposición de motivos, el legislador señaló que es:

sólo con el ejercicio práctico de decisión, por parte de los ciudadanos, con respecto a los asuntos que les compete como sujetos de una colectividad, que pueden desarrollarse los valores de la democracia; la sociedad actual, es una sociedad dinámica, actuante y participativa, razón por la que cada vez son más los ciudadanos que desean intervenir en la vida pública de nuestro Estado, de sus comunidades y de su entorno inmediato, como coadyuvante del proceso de consolidación de la democracia [...] se busca influir en los temas y decisiones de interés público a través de la información, consulta, decisión, control, vigilancia, de las políticas y la función pública. Consideramos que, en sentido amplio, la participación ciudadana es toda acción política de transformación social que impulsa la ciudadanía.

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro contempla como instrumentos de participación el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la consulta vecinal y la obra pública con participación ciudadana.

Por su parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro establece en su artículo 57:

Artículo 57. La Comisión (de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro) coadyuvará con los sujetos obligados en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

Por lo que al igual que en la federación no existe una directriz normativa legal clara respecto al concepto de Gobierno Abierto y su desarrollo y aplicación. En cumplimiento a esa atribución, el órgano garante del estado de Querétaro recibió una invitación por parte del INAI para sumarse a su modelo de ejercicio de Gobierno Abierto. Invitación que, si bien fue aceptada, el modelo fue tomado como referencia pero replantado por el organismo estatal con el objetivo de dar certeza en su aplicación y adecuándolo a la normativa vigente en la entidad federativa en materia de planeación y de participación ciudadana.

El 3 de marzo de 2017 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, *La Sombra de Arteaga*, el Acuerdo por el que se establece la *Estrategia para la Implementación del Ejercicio de Gobierno Abierto en el Estado de Querétaro* y el 23 de junio de 2017 se publicó, en el mismo medio de difusión oficial, el Acuerdo por el que se emiten los *Lineamientos para la Implementación del Ejercicio de Gobierno Abierto en el Estado de Querétaro*. El primero para establecer las etapas y la convocatoria para participar en los ejercicios de Gobierno Abierto y el segundo para establecer reglas claras para realizar dichos ejercicios.

Es así que, en materia normativa, el estado de Querétaro cuenta con un diseño institucional robusto y claro para promover la participación ciudadana y la construcción de políticas públicas en cuyo diseño participe la sociedad civil con la finalidad de que sean atendidas sus justas demandas, pero no sólo en un sentido de la autoridad hacia los gobernados.

REFLEXIONES FINALES

El problema de la corrupción en México es sistémico y sólo con un diseño institucional y una política pública adecuada podrá avanzarse en la lucha en contra de ella, pero sobre todo evitando la impunidad.

De nada sirve tener un adecuado marco normativo si este simplemente no se aplica. Citando a Casar (2015):

El éxito de la política anticorrupción depende inicialmente de un diagnóstico correcto, de objetivos claros a lograr y de poner en operación los instrumentos y medidas que vinculen los problemas identificados con los objetivos a lograr. Para un diagnóstico adecuado hace falta conocer no sólo la dimensión del problema que está ampliamente documentada sino también sus causas. Dado que el fenómeno de la corrupción es multi-factorial, el diseño de la política para combatirlo tiene que ser multi-dimensional. (p. 62)

Puede considerarse que esa es la pretensión al diseñar un sistema en el que concurren las instituciones especializadas encargadas de la rendición de cuentas y la propia sociedad civil.

Merino (2018) señala que las políticas nacionales de transparencia y combate a la corrupción partieron de una definición común, cuyo origen fue justamente la exigencia ciudadana de una verdadera rendición de cuentas y por tanto deben implementarse conjuntamente. Señala que esa “condición bifronte se entiende mejor desde esa mirada, asumiendo que la única vía para atajar la corrupción es llevar a las instituciones públicas al ideal de “la caja de cristal” y construyendo una arquitectura institucional completa”. (p. 55).

Si bien la Transparencia y el Acceso a la Información no son la única manera de rendir cuentas, sí constituyen una herramienta primordial para el combate a la corrupción en dos sentidos: primero, puede ser un elemento de inhibición de actos de corrupción en virtud de que dichos actos y quienes los cometen no quieren ser exhibidos y el hecho de pedir la información o tener la obligación de transparentar los actos pueden sin duda evitar que en el actuar de la autoridad se evite la comisión de un acto de corrupción, además, resulta indispensable para que la sociedad civil no sólo conozca el actuar de sus gobernantes sino que pueda tomar las mejores decisiones y también participar en la construcción de las políticas públicas que inciden en su ámbito personal; y segundo, de la obtención de la información puede descubrirse la comisión de actos inadecuados y con esa información pueden iniciarse procedimientos de responsabilidad administrativa. Es cierto que la mera transparencia y acceso a la información por sí solos no erradicarán los actos de corrupción, como tampoco lo hará cualquier

otro mecanismo de rendición de cuentas de manera aislada ni tampoco *per se* provocarán un rompimiento de la apatía de miembros de la sociedad civil, pero el uso de todas las herramientas de rendición de cuentas en su conjunto, la participación ciudadana, la denuncia y la aplicación justa del marco normativo, todas ellas realizadas de manera coordinada, no pueden sino tener una sola conclusión: reducir los actos de corrupción y consolidar el Estado democrático y participativo.

Si bien es cierto que en el estado de Querétaro se cuenta con avances significativos en el tema de participación ciudadana, al contar incluso con una ley reglamentaria de ese tema, también lo es que justamente al tratarse de una legislación conlleva a la normal complejidad en la aplicación de las normas en general, pero respecto a esa normativa en particular son muchas las causas por las que se complica esa democracia participativa como lo son la extensión territorial, el alto número de habitantes que sin duda dificulta la constante consulta; que la apatía puede disminuir la participación o simplemente que no se realicen las convocatorias correspondientes.

Independientemente del grado de participación que tenga la sociedad en la cuestión pública es de primordial importancia contar con transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Una sociedad que carezca de información no puede tomar decisiones acertadas, sin mecanismos de evaluación de las acciones gubernamentales difícilmente podrán exigir su responsabilidad.

REFERENCIAS

- Casar, M. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. CIDE.
- Escobedo, J. (2003). "Movilización Pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", *Derecho Comparado de la Información*. (Num. 2). (p. 73).
- Gobierno Fácil. (2016, Marzo 18). *Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto*. <https://apertus.org.mx/gobierno-abierto/recursos/modelo-gobierno-abierto>
- Guerrero, E. (2007). *Para entender la Transparencia*. Ediciones Nostra.
- Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas 1/2016, Febrero 1, Senado de la República, (p. 12).

- https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa_LGR.pdf
- Laris, C. (2016). *La Reforma Constitucional en Transparencia y Acceso a la Información Pública. Hacia un nuevo modelo de Transparencia en México*. FUNDAp. (p. 53-54).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública 1/2002, de abril 30, Diario Oficial de la Federación.
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf
- McLean, I. (2009). *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. (3th ed. p. 1). Oxford.
- Merino, M. (2018). *Opacidad y Corrupción: las huellas de la captura*. INAI. (P. 55).
- O'Donnell, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*. (Num. 11). (p. 12-13).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) "Gobierno Abierto. Contexto mundial y el camino a seguir" 2016. (p. 1-2).
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 1/2001, Mayo 30, Diario Oficial de la Federación, num. 2, de 30 de mayo de 2001.
- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (p. 26).
- Restrepo, D. (1997). *Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano*, CLAD Reforma y Democracia. (Num. 7). (p. 97).
- Sánchez, J. (2015). *La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto*. UAEM Espacios Públicos. 18(43). (p. 55).
- Schedler, A. (1999). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- Thompson, G. (2001, octubre 12). Mexicans Move to Pry Open Potentially Explosive files. *The New York Times*. (p. 26).
- Transparency International. (2021). *What is corruption?*
<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. IFE. (p. 14).
- Velázquez, F. (2004). *La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y Propuestas*. Fundación Corona.
- Villanueva, E. (2009) *Diccionario de Derecho de la Información*. Porrúa. (p.98).

Capítulo 10

Corresponsabilidad y seguridad. Hacia una valoración del caso queretano desde la perspectiva del Gobierno Abierto

EDUARDO ARISTÓTELES RAMÍREZ MARTÍNEZ*

** Politólogo, Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Estudios Interdisciplinarios. Coordinador de la Licenciatura en Gestión Pública y Gobierno, FCPS-UAQ. Correo: eduardo.aristoteles.ramirez@uaq.edu.mx*

INTRODUCCIÓN

Los años de la democracia también han sido los años en los que la inseguridad goza de fuerte presencia en todo el territorio nacional. En la paradoja de la coexistencia de la democracia y la inseguridad ha aparecido en el discurso público y en las políticas, la noción de corresponsabilidad como un baluarte en la lucha contra la inseguridad y en el reforzamiento del andamiaje y los valores democráticos.

El caso de Querétaro es interesante porque a pesar de no mostrar el comportamiento de inseguridad de otras entidades federativas, la noción de corresponsabilidad ha estado presente por lo menos en los dos últimos sexenios y vale la pena echar un vistazo más de cerca.

A priori, la corresponsabilidad es aplaudida por todos. Desde el gobierno se promueve como una herramienta indispensable para hacerle frente a los cada vez mayores retos que la inseguridad plantea; desde la ciudadanía, organizada y no organizada, también se reconoce la importancia de hacerse corresponsable en la materia. Pero ¿realmente existen las condiciones institucionales para hacer efectivo el ejercicio de la corresponsabilidad, más allá del discurso político?

En este trabajo nos proponemos pensar la noción de corresponsabilidad social en materia de seguridad, desde las disposiciones que exhiben las entidades públicas y las políticas derivadas. Partimos del hecho que la noción de corresponsabilidad social se articula bien con los valores del Gobierno Abierto y que, en los últimos quince años, pareciera que se ha vuelto clave en el combate a la inseguridad.

Empero, hay que decir que, por sus características, la seguridad es un área de las políticas particularmente reticente a la apertura democrática y al escrutinio ciudadano. Sin embargo, han sido los propios gobiernos quienes han abierto la puerta, por lo menos en el discurso, para que la ciudadanía se involucre en el tema. Se utiliza el término y también, gubernamentalmente, se promueve el Gobierno Abierto. Así, pues, el objetivo del trabajo es mostrar qué tanto en Querétaro se ha traspasado la barrera del discurso para arribar tanto a la formalización como al establecimiento de verdaderas rutinas de Gobierno Abierto; qué tanto, pues, se ha superado la retórica de la corresponsabilidad.

El trabajo pretende aportar en varias direcciones. En primer lugar, destacamos el hecho de que se hace un intento por conceptualizar la noción de corresponsabilidad, separándolo de sus usos comunes e intentando extraer sus características sustantivas. En segundo lugar, explora cómo realmente funciona la noción en el ámbito concreto de la seguridad pues, aunque ocupa claramente un lugar en la retórica oficial, no estamos seguros de sus posibilidades democráticas reales. En tercer lugar, el trabajo aporta al estudio y conocimiento del caso del Estado de Querétaro, que es relevante no sólo porque el recurso retórico también se ha instalado con fuerza, sino porque el tema de la seguridad cobra relevancia con gran velocidad en la entidad.

En este sentido, la primera parte del trabajo está centrada en el esfuerzo de analizar la noción de Gobierno Abierto y sus vínculos con la corresponsabilidad. Aquí, establecemos que el puente es el concepto de cocreación. La segunda parte del trabajo ofrece una pequeña contextualización del panorama de seguridad en la entidad. Sobre esta base, un tercer momento del trabajo propone una valoración, a partir del análisis de las leyes en materia de seguridad y del discurso de las autoridades, de qué tantas capacidades institucionales y vocaciones gubernamentales existen para hacer efectiva la corresponsabilidad.

CORRESPONSABILIDAD Y GOBIERNO ABIERTO

En este apartado se discuten los conceptos de corresponsabilidad y Gobierno Abierto, enfatizando sus zonas de encuentro. Partimos del hecho que son conceptos emparentados, pues responden a los paradigmas tanto de la nueva gestión pública como de la transición a la democracia.

El de corresponsabilidad es un concepto muy utilizado, pero poco estudiado. Es común encontrarlo con cualquier cantidad de apellidos, mas pocos son los trabajos que identifiquen sus dimensiones sustantivas y condiciones de posibilidad. En cambio, el de Gobierno Abierto tiene más producción y son nítidas sus dimensiones sustantivas. Las siguientes líneas intentarán hacer una contribución que conecte ambas nociones. Nuestra propuesta se base en dos ejes. El primero implica situar ambos conceptos como parte de un contexto social, político y económico de apertura, de reconocimiento de la incapacidad de enfrentarse por sí solo a los desafíos que los problemas imponen y, por ello, de la necesidad de cooperar y de acortar las distancias entre esferas y actores sociales. Apoyados en las dimensiones sustantivas de la cocreación iremos discutiendo las dimensiones de la corresponsabilidad y, en paralelo, iremos tejiendo sus puntos de encuentro.

Partamos de una definición “(...) un Gobierno Abierto es aquel que es transparente, que busca la participación y colaboración de sus ciudadanos, que rinde cuentas y que provee acceso a información que, idealmente, debe ser presentada en un formato datos abiertos” (Cejudo, 2017, p. 3). También se define como “un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegios plurales y, en cuyo trabajo convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos” (Sistema Nacional de Transparencia, 2016, p. 7). Sin duda, el Gobierno Abierto es una invitación a que sociedad y gobierno se unan, dejando a un lado sus diferencias. En este sentido, resaltamos el carácter relacional de la definición de Gobierno Abierto, que implica la participación colaborativa entre individuos y gobierno en la toma de decisiones, generador de cambios (Mariñez, 2016).

El gobierno se abre al público para sujetarse al escrutinio público, pero para tender puentes de colaboración con la ciudadanía y para solucionar problemas sociales. La apertura es sólo una de las patas de la mesa del Gobierno Abierto; la otra, no menos importante, es la participación.

La apertura es entonces un conjunto de dispositivos que hacen posible conocer por dentro al gobierno, pero también para participar en un sentido no pasivo, sino colaborativo con el gobierno, no como promesa, sino como ofrecimiento real que lleva, entre otras cosas, un esquema de cierta horizontalidad. Al final, es la reivindicación de la

proclama de la igualdad jurídica propia de los regímenes democráticos, la cual es la posibilidad real de incidencia que tiene el público en las decisiones públicas. Sin un público activo, las decisiones públicas no podrían calificarse como tales. Un gobierno que es promotor de la transparencia, pero que no involucra a los ciudadanos en las decisiones es solamente eso, un gobierno, pero no es un Gobierno Abierto.

En nuestra percepción, la corresponsabilidad va muy de la mano con la participación, sea como involucramiento, pero sobre todo como colaboración (Sánchez, 2015), cocreación (Criado y Ruvalcaba, 2016); si bien ésta última, aunque es muy mencionada como parte del Gobierno Abierto, es uno de los elementos que, en la práctica, tiene menos posibilidades.

La cocreación puede ser definida como el proceso de articulación entre gobierno y sociedad, en el que se minimizan las jerarquías para maximizar la horizontalidad y colaboración entre entes considerados pares, es decir, iguales en conocimientos, ideas y experiencias, lo que impone la necesidad de confiar en el otro tanto en el proceso creativo, como en el ejecutivo, en las tareas de responder a los problemas que aquejan a un conjunto social. En esta línea se puede observar la cercanía con la noción de corresponsabilidad, pues va implícita la cooperación, coordinación, confianza mutua, paciencia para dialogar y experimentar y, claramente, la necesidad de resolver problemas en conjunto, no sólo por la cooperación, sino por factores como la imposibilidad de resolver problemas en solitario y por la necesidad de innovación que muchos problemas plantean (Zurbriggen y González, 2014).

Ser corresponsable es ser cocreador de una sola visión contingencial, de una actitud flexible frente a la visión y responsabilidad del otro, de tal suerte que se amalgamen experiencias, conocimientos y ámbitos de injerencia sin perder de vista la necesidad de una nueva ética, a saber, orientada a la construcción de soluciones públicas.

Es un proceso de participación profundo que implica consultar, involucrar y, sobre todo, colaboración de los ciudadanos. Es en la colaboración donde se funden corresponsabilidad y cocreación.

Gobierno Abierto y corresponsabilidad son nociones producto de una época en donde la complejidad aumentaba a pasos agigantados. Por un lado, la corresponsabilidad aparece en la década del cincuenta en los Estados Unidos de Norteamérica, ligado al ámbito de la gestión

de las empresas privadas para expresar la necesidad de su implicación con la sociedad en la que viven, principalmente por la necesidad de ejecutar acciones relativas al medioambiente y acciones que pusieran mayor énfasis en las políticas laborales internas. Desde luego, ello en el marco de una sociedad cada vez más exigente y participativa.

En los años ochenta, la preocupación de las multinacionales por la cuestión medioambiental continuo, si bien ahora más ligadas a la preservación, mejoramiento o saneamiento de su imagen y reputación corporativa (Aparicio y Valdés, 2009).

En paralelo, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, el mundo presenciaba un fuerte impulso hacia regímenes políticos de mayor apertura democrática. En general, el ánimo social estaba dispuesto hacia una nueva relación con los gobiernos, en el que se privilegiaran relaciones más horizontales, buscando activar las posibilidades de participación e incidencia social en la toma de decisiones, es decir, que la ciudadanía también tuviera la posibilidad de coadyuvar y hacerse cargo de sus asuntos (Aguilar, 1992).

En este mismo momento, los Estados Nacionales, acicateados por severas crisis económicas, fiscales y de legitimidad, comenzaron a reconocer su insuficiencia de recursos, imaginación y posibilidades para hacer frente a los retos del mundo contemporáneo (Sánchez, 2015), buscando que, en paralelo, para combatir la crisis, las ciudadanías fueran sus aliadas principales, potenciando las soluciones a problemas que, poco a poco, dejaban de ser solamente responsabilidad de los gobiernos y de las clases poderosas. Fue el momento de la democratización de los problemas y también de las soluciones.

Aunque el término es rastreable en el contexto de la democratización, no se puede precisar el momento en el que aparece, pero a partir de ahí claramente se observa un creciente uso en muchos ámbitos de la vida. Ante el claro rebase de las capacidades estatales, también se hizo patente la necesidad de administrar los problemas públicos con mayor eficacia y legitimidad, lo que abrió las puertas a que la ciudadanía aportara ambas cosas. Así, aparece también la simiente del Gobierno Abierto como concepto y praxis.

Tanto como corresponsabilidad como Gobierno Abierto aluden a una forma horizontal e innovadora de atender los problemas sociales, en el que los actores deben involucrarse con el otro. La correspon-

sabilidad de origen empresarial y el Gobierno Abierto de origen sociopolítico responden a este nuevo escenario en el que se tiende a la democratización de todas las esferas de la vida.

En ambas nociones aparecen la interpenetración e interdependencia de las acciones y la visión de que los problemas que pudieran considerarse propios, en realidad, tienen un origen compartido y que, muchos de los problemas compartidos, tienen un origen individual. Así, corresponsabilidad y Gobierno Abierto son nuevas coordenadas de lo social, en el que la producción del orden depende del consenso, las tareas y las responsabilidades compartidas. Son nociones que forman parte de una asunción colectiva de los problemas que afectan a un conglomerado social (Subirats, 2017).

En este sentido, el ciudadano tiene un rol intrínseco de responsabilidad sobre su bienestar particular pero también sobre el desarrollo general, a través del cumplimiento de sus deberes y obligaciones, en su práctica para participar en los asuntos de carácter público, así como también en la vigilancia, contraloría de los recursos públicos y, fundamentalmente, en la construcción del bien común (Hernández, Chumaceiro, Ravina, Del Río, 2019).

Ambas nociones conceden también mayor autonomía a los sujetos en el sentido de suponer la mayor razón y conciencia de todos los seres humanos. El sujeto, por lo tanto, tiene la capacidad para entender las consecuencias de sus acciones y para involucrarse en los asuntos sociales. Lo social necesariamente interpela al sujeto consciente y es éste una pieza fundamental en la construcción de lo social.

Hemos señalado que la corresponsabilidad se articula bien con el gobierno normativo. Sin embargo, se ha señalado también que es un concepto un tanto impreciso y que se utiliza en muchos ámbitos. Esto significa que sus usos son contingentes y requieren el análisis del diálogo que se produce entre una comunidad de interesados (corresponsables), pues son éstos los que definen los sentidos atribuibles a la corresponsabilidad (Apel y Smilg, 2020). En este contexto, conviene aislar sus usos más frecuentes y trazar sus puentes con la cocreación.

El primer conjunto de usos que se detectó fue el asociado genéricamente a la familia. La corresponsabilidad “familiar o parental” aparece en el contexto del incremento en la incorporación de la mujer a la economía y la necesidad derivada de cooperación de los varones en

la crianza y sustento de los hijos (Blofield y Martínez, 2014). Implica el tránsito hacia la mayor aceptación social y formalización jurídica acerca de la igualdad en la atribución de derechos y responsabilidades como progenitores y el interés superior de los hijos como asunto que los vincula en el ejercicio de las funciones de los padres.

Esta corresponsabilidad de los padres se concreta en la crianza y el desarrollo de los hijos y se vuelve relevante, entre otras razones, porque padre y madre están compartiendo progresivamente ámbitos que históricamente habían sido espacios exclusivos de uno u otro. Esto significa el reparto equitativo de los derechos y deberes entre los padres respecto de sus hijos. Implica, entonces, un reparto equitativo e igualitario de responsabilidades, pero también la cocrianza de los hijos. Es, pues, un hacer en conjunto a partir de la construcción dialógica de acuerdos entre los progenitores. Aquí hacemos notar que tiene un uso análogo en la cocreación en la medida que precisa del diálogo entre dos partes (en este caso, los padres de familia), la ruptura de las barreras de género que facilitaban que el varón se desentendiera de la crianza de los hijos. En esto hay que decir que en la cocreación también se rompe una barrera, no necesariamente la de género, sino aquella que marcaba una separación tajante entre sociedad y gobierno, lo que impulsa a crear y solucionar –criar– en conjunto.

La cocrianza también precisa de los cambios en los roles y mentalidad de los empresarios o patrones, pues al cambiar los roles sociales y tiempos de las mujeres y hombres trabajadores, los patrones se obligan a gestionar de otra forma los tiempos de trabajo (Ballester, 2012). Buscando revertir la idea de que las personas están siempre disponibles para el trabajo y, por lo tanto, se asume un tipo de trabajador(a) que no tiene cuidados a su cargo y, por ende, se reorganizan los roles, empleo y familia (lo público y lo privado) porque se conciben como ámbitos ahora interrelacionados (Pérez, s.a.), (OIT, PNUD, 2009).

Como se ha dicho, la acepción empresarial de la corresponsabilidad también está ligada a las cuestiones de equilibrio y responsabilidad medioambiental. Como parte de su evolución, se ha ido involucrando a los ciudadanos, pensados como clientes o trabajadores, reconociendo la necesidad de un diálogo amplio, en tanto método para la construcción de una relación multidireccional donde todos los actores asumen de manera compartida la responsabilidad (Parada,

2012). Aquí también se observan elementos como el diálogo horizontal, la búsqueda y creación de soluciones conjuntas y consensadas y, por ende, la innovación en ello.

Finalmente, en el terreno gubernamental, la corresponsabilidad es un principio rector de la relación entre sociedad y gobierno y entre órdenes de gobierno con varias implicaciones (Anzola, 2012). La primera es que la complejidad de los problemas públicos precisa de soluciones concertadas entre distintos órdenes de gobierno, rompiéndose la barrera de la omnipotencia y omnipresencia del gobierno central. En este mismo carril viaja el tema de la seguridad pública. Por lo que se ha observado el mayor impulso a políticas y programas más coordinados, consensados y con la participación no sólo de todos los órdenes de gobierno, sino también de muchos actores no gubernamentales.

En esta sociedad entre órdenes de gobierno, ser corresponsable también implica que cualquiera de los involucrados debe responder por sus actuaciones u omisiones, es decir, deben estar dispuestos a ser llamados a cuentas y mantenerse en aptitud y actitud de cumplir sus obligaciones frente a sus socios y, desde luego, frente a los gobernados.

Así como el Gobierno Abierto, la corresponsabilidad tomada en serio debe ser entendida como un principio con la fuerza suficiente para redefinir la relación entre sociedad y gobierno, estableciendo nuevos roles, obligaciones, derechos y herramientas para que la sociedad civil se involucre, junto con el gobierno, en los asuntos públicos para el logro del bien común.

Por lo tanto, podemos decir que es una noción que perfectamente puede anclarse al paradigma de la democracia participativa, en la que la gestión pública no se limita a las instituciones gubernamentales, sino que involucra a la sociedad civil en la gestión de lo público. Supone un valor más elevado que la responsabilidad porque asume el compromiso para actuar junto con otros.

La sociedad civil debe desarrollar capacidades, habilidades y conocimientos que lo empoderen en la corresponsabilidad, mientras que los gobiernos deben contribuir a su institucionalización.

EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD EN QUERÉTARO

En este apartado describimos someramente la evolución de la inseguridad en Querétaro, a la par de cómo está presente la noción de corresponsabilidad tanto en la legislación de la materia de seguridad, como en el discurso de las autoridades. Se intenta ilustrar que los crecientes problemas de inseguridad han estado acompañados de la retórica de la corresponsabilidad poco clara, lo cual la vacía, peligrosamente, de contenido.

La incidencia delictiva ha crecido de manera sostenida en el tiempo. Del 2015 al 2019 el crecimiento ha sido sostenido y en 2020, quizás por el efecto de la pandemia, la tendencia alcista se detuvo. En 2015 se cometieron 1587 delitos por cada 100 mil habitantes, en 2016, 2029.59, en 2017, 2475.64, en 2018, 2630.1 y en 2019, 2702.63 delitos. Mientras que en 2020 la tasa delictiva se contrajo, quedando en 2282.21 delitos.

A nivel nacional, la evolución delictiva de la entidad ha supuesto que en 2015 el estado ocupara la posición décimo tercera, en 2016, la quinta, en 2017, la cuarta, en 2018 y 2019, la sexta y 2020 y lo que va del 2021, la quinta posición a nivel nacional, en cuanto a la comisión de delitos se refiere.

El robo, las lesiones dolosas y las adicciones son conductas con niveles altos, por lo que ocupan el centro de las preocupaciones sociales y gubernamentales. La más notable por su repercusión en gran parte de la sociedad es el robo. Efectivamente, en Querétaro este delito ha crecido notablemente. Los niveles de robo, por ejemplo, han rebasado la media nacional. Según un estudio del CIDAC, en 2014 los delitos que incrementaron en el Municipio de Querétaro son los robos a vehículos, a casa habitación y a negocios.

Las lesiones dolosas muestran un comportamiento alto respecto a los referentes estatales y nacionales. Registran una tendencia al alza del 2011 al 2014, año a partir del cual el delito empieza a descender de manera similar a los otros dos referentes.

Las conductas delictivas o antisociales más reportadas en los alrededores de las viviendas, 9 de ellas, están asociadas al robo, venta y consumo de alguna droga (legal o ilegal) y la violencia. Situación que, además de todo, supera en mucho los datos de la media nacional.

En el Estado de Querétaro la percepción de inseguridad ha venido cambiando. La ENVIPE 2020 muestra que 32% de los hogares queretanos tuvieron al menos una víctima del delito, situación que es superior a la media nacional que es de 29% de los hogares. De 2012 a 2019 los resultados de la encuesta muestran que las víctimas de delito en Querétaro han sido consistentemente menores respecto a las tasas del promedio nacional. Sólo en 2015, la tasa queretana de víctimas empató con la nacional.

Por otro lado, en cuanto al gasto para la ciudadanía que ha implicado la inseguridad, Querétaro aún se muestra muy distante de la media nacional, lo cual habla de que la situación de inseguridad todavía tiene un impacto económico menor, comparado con lo que sucede a nivel nacional.

Respecto a la cifra negra de 2012 a 2019, los niveles de Querétaro, aunque fluctuantes y menores a la media nacional, han tenido picos a la alza y descensos, lo cual muestra cierta estabilización, pero no propiamente una tendencia a la disminución. El 30% de los queretanos manifestó que no denuncia porque es una pérdida de tiempo y 18% porque, por distintas causas, desconfía de la autoridad. Si bien, la inseguridad es una preocupación muy importante para los queretanos, pues el 66% consideran que es lo principal que les aqueja y el 44.5% se siente inseguro en su entorno geográfico, propiciando que más de la mitad de la población haya hecho referencia a la necesidad de hacer cambios en algunos hábitos de su vida cotidiana, tales como ya no dejar salir a sus hijos a la calle o no llevar joyas cuando salen de su domicilio.

LA CORRESPONSABILIDAD EN LA SEGURIDAD QUERETANA

En materia de Seguridad el Estado de Querétaro cuenta con diversas disposiciones de orden legal. Como es evidente, el incremento en los índices delictivos y la creciente complejidad del espacio social queretano hacen de la sofisticación legal una resultante ineludible. En el mismo tenor han ido los municipios del Estado, en especial aquellos en los que predomina la lógica de lo urbano. En este apartado nos enfocaremos únicamente en las disposiciones de carácter estatal.

Las siguientes son las principales disposiciones legales en materia de seguridad en el Estado de Querétaro: Ley para Prevenir, Investi-

gar, Sancionar y Reparar la Desaparición de Personas en el Estado de Querétaro, Ley de Protección a Víctimas y Personas que intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Querétaro, Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro, Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro y el Reglamento de la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

Como hemos sostenido, el aumento de la inseguridad en Querétaro, real y percibida, encuentra su correlato en la creación y actualización de leyes, tal como se exhibe en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Disposiciones legal – institucionales en materia de Seguridad del Estado de Querétaro

Disposición Legal–Institucional	Creación	Actualización
Ley para Prevenir y Eliminar toda forma de Discriminación en el Estado de Querétaro	2012	2019
Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro	2013	2015
Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	2009	2019
Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro	2016	2019
Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro	2016	2019
Reglamento de la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro	2016	2020
Acuerdo por el que se crea el Observatorio Ciudadano de Seguridad	2009	2016

Fuente: Elaboración propia con base en la información de: <https://www.queretaro.gob.mx/transparencia/marcojuridico.aspx?q=YhT5iDRJbDAZs+JTM+XxYQ==>

Ahora se presenta un análisis de cómo aparece la noción de corresponsabilidad aterrizada en el plano de lo concreto. En primer lugar, podemos destacar que es más un recurso retórico de las autoridades que un concepto legal claro. Como tal, el término aparece sólo una vez en todas las disposiciones legales revisadas (concretamente, en el reglamento de la ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana) y no se presenta una definición que aporte claridad para entender el término, ni tampoco se aportan pistas para valorar sus posibles ámbitos de aplicación e implicaciones derivadas.

Ahora bien, hemos dicho que la corresponsabilidad está fuertemente emparentada con la noción de Gobierno Abierto, tanto en su acepción de participación como de cocreación. Veamos, desde estos dos pilares, qué suerte corre.

Se hizo un análisis de la Ley de Seguridad, de la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, del Reglamento de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro. Todas para el Estado de Querétaro. Derivado de tal análisis encontramos varias cosas interesantes. La primera de ellas, como se ha señalado arriba, es que el término corresponsabilidad sólo aparece en una ocasión. Pero, el que aparece muchas más veces es el término “participación ciudadana”, que es, como lo hemos mencionado, cercano a la corresponsabilidad.

Ahora bien, la participación se muestra de distintas maneras. En algunas ocasiones aparece como un elemento que eventualmente mejoraría las políticas públicas, principalmente en la etapa del diseño, si bien en la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana se habla de la necesidad de implementar las políticas con la participación de la ciudadanía e intercambiar experiencias con distintos actores, incluidos los ciudadanos.

A pesar de lo anterior, no se establecen mecanismos claros para que la participación ciudadana sea posible. También se habla de la necesidad de incentivar, propiciar y fomentar la participación ciudadana, dando pie a entender tanto que la ciudadanía no suele participar o que, cuando lo hace, precisa del reconocimiento y conducción de las autoridades gubernamentales.

Dentro de El Sistema Estatal de Seguridad se reconocen dos organismos como posibles elementos de participación ciudadana institu-

cionalizada, a saber, el Consejo Estatal de Seguridad y un *Observatorio con participación ciudadana*.

En lo que respecta al Consejo Estatal de Seguridad, la participación ciudadana está prácticamente anulada, debido a que su integración es mayoritariamente gubernamental. Dentro de los posibles 23 consejeros, sólo tres podrían ser ciudadanos. Además, los tres posibles consejeros ciudadanos son designados por el presidente del Consejo Estatal que, dicho sea de paso, es el Gobernador en turno. Esto implica que la pequeña rendija que se abre para que los ciudadanos participen en las tareas de seguridad en el máximo órgano de la entidad, se anula porque presumiblemente carecen de autonomía dado el mecanismo de su designación.

Respecto al Observatorio Ciudadano de Seguridad, en el Acuerdo por el que se crea, se establece que la composición del Consejo Consultivo –máximo órgano decisorio del Observatorio– deberá ser mayoritariamente ciudadana. En ese sentido, se estipula que son cinco funcionarios del gobierno y seis ciudadanos. Sin embargo, dos de esos ciudadanos son invitados por el Presidente del Consejo que es, ni más ni menos, un funcionario estatal de primer nivel, a saber, el Secretario de Gobierno del Estado. Así, por lo tanto, la paridad entre funcionarios y ciudadanos se rompe nuevamente en favor del gobierno. Con ello, aunque se incluye la voz de la ciudadanía, difícilmente la participación se da en condiciones de equidad, rompiendo la condición de autonomía tan necesaria para la salud de la participación ciudadana.

Por si esto fuese poco, las funciones del observatorio, valiosas e importantes en su aportación a la seguridad estatal, no tienen carácter vinculante, por lo tanto, su peso específico es prácticamente nulo.

Por su parte, en el Programa Estatal de Seguridad 2016 – 2021, la noción de corresponsabilidad no está literalmente presente, si bien sí lo está la noción de participación ciudadana. No obstante, aunque se presenta como un plan estratégico, la participación ciudadana ocupa un lugar marginal, además de que no se observan el establecimiento de mecanismos y dispositivos que lo hagan posible. En toda justicia con el documento, la primera parte está enfocada en el diagnóstico y se afirma que se hizo una consulta ciudadana amplia para (...) “visualizar las debilidades y fortalezas del proyecto” (Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2016). Es decir, se consultó a la ciudadanía no para

incluir sus demandas, sino para calibrar el proyecto gubernamental a partir de las demandas de la ciudadanía. No es un diseño ciudadano, sino un diseño consultado.

Otro factor importante que abona a la debilidad de la participación es que el Plan no establece ningún tipo de mecanismo para que el gobierno, en conjunto con la ciudadanía, le dé seguimiento a su avance y evolución.

Luego de la revisión de estos documentos, se puede concluir que la corresponsabilidad social se queda en una débil participación ciudadana y sin posibilidades reales de trascender al plano de la cocreación. Aunque parece incluirse a la ciudadanía, pues lo vimos en los foros para la calibración del programa estatal de seguridad y en las distintas disposiciones de las leyes y reglamentos, lo cierto es que prevalece un ambiente poco propicio para que la ciudadanía participe más allá de dar su opinión, pues no existen los mecanismos que le den regularidad e institucionalidad a esta forma de participación, pero tampoco los hay para que la ciudadanía realmente cocree con el gobierno, sea diseñando, implementado o evaluando las políticas y programas en materia de seguridad.

LA CORRESPONSABILIDAD EN EL DISCURSO GUBERNAMENTAL

En el discurso de los funcionarios públicos de la entidad, tanto del sexenio anterior como de éste, la noción de corresponsabilidad ha aparecido de manera constante, si bien sus usos varían en función del contexto.

En lo que se refiere al gobierno del priísta José Calzada, el lema en materia de seguridad fue: “La seguridad la construimos todos”. Con esta idea, el gobierno buscó varias cosas. En primer lugar, formar un acuerdo con los medios, empresarios, sector académico y sociedad organizada en torno a la idea de que el Estado se encontraba en paz

y que si bien había problemas no era conveniente magnificarlos, pues no contribuía a la propia seguridad de la entidad. Es decir, el tono parecía trasladar parte de la responsabilidad de la seguridad a los sectores sociales.

En ese mismo sentido, la idea de corresponsabilidad está fuertemente asociada a la llamada cultura de la denuncia, con la que se busca reeducar al ciudadano en la idea de que si no cumple con la denuncia, falta a su responsabilidad. Como si esto no fuese más bien un tema de falta de confianza y hasta miedo tanto a la autoridad como a las posibles represalias de los criminales. Así lo dejaron ver los discursos del secretario de gobierno del sexenio anterior, Jorge López Portillo (2009–2015), y del actual presidente municipal interino de Querétaro, Miguel Parrodi (2021).

En ese mismo tenor, destaca el proyecto *Vecino Vigilante* creado por el diputado local Agustín Dorantes y la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado. Consiste en el armado de grupos de Whatsapp que están conectados de manera directa con las distintas corporaciones policiacas, brindando proximidad social en materia de seguridad pública. Es decir, de nuevo la corresponsabilidad aparece como la necesidad de que el ciudadano desempeñe tareas que por ley le corresponden a la policía; esta vez, las responsabilidades ciudadanas están relacionadas con la vigilancia de los vecindarios.

Un tanto alejados de la materia de seguridad, pero como un ejemplo pertinente de lo que intentamos mostrar, la noción de corresponsabilidad, en el contexto de la pandemia por Covid-19, ha aparecido como la idea de que los ciudadanos deben acatar las medidas de salubridad prescritas por el gobierno a fin de evitar los contagios. Por lo tanto, la corresponsabilidad se asocia a la obediencia a las recomendaciones gubernamentales, incluso aquellas que puedan violar las garantías individuales.

Por último, el caso de Yosheline Arenas muestra un giro de la corresponsabilidad más preocupante, pues la autoridad insinuó que las víctimas (tanto la joven como la familia) fueron responsables o corresponsables de haber sufrido un delito. La procuraduría del Estado difundió un video en donde busca mostrarse que la joven se subió de manera voluntaria con su agresor, estuvo con él hasta altas horas de

la noche y tenía una relación con el victimario, además de que argumentó que la familia no estaba al pendiente de su hija.

En este tenor, podemos observar que la noción de corresponsabilidad aparece en momentos a los que al gobierno le interesa que la ciudadanía tome un papel más activo, pero sin que se le otorguen los medios y las atribuciones, por lo que no parece que esté en clave democrática, sino autoritaria, dada la franca condición de desventaja para la ciudadanía, pues es, en realidad, un traslado de la responsabilidad y no un quehacer conjunto.

REFLEXIONES FINALES

La corresponsabilidad en materia de seguridad es un concepto importante en términos de concretar un verdadero andamiaje democrático. En el campo de la seguridad, no sólo lo abriría a la democracia, sino que con toda probabilidad contribuiría a la mejora de las políticas y los programas públicos. Que la ciudadanía se involucre con sólidas bases institucionales potenciará la mejora de los asuntos públicos.

La corresponsabilidad tendría que llevarnos al ideal de una simbiosis virtuosa entre ciudadanía y gobierno, no sólo en términos de que el gobierno se abra al escrutinio público, sino que tome en serio las aportaciones de la ciudadanía. En efecto, la ciudadanía, en clave democrática, es el experto y protagonista irrenunciable de sus propios problemas. En el tiempo de la legitimidad del experto técnico habría que voltear a ver o, si se quiere, empezar a construir la figura del experto ciudadano, con voz, voto y, sobre todo, capacidad de crear con y a la par del propio gobierno.

En el caso de Querétaro, los soportes institucionales por los que debería transitar la corresponsabilidad entre autoridades gubernamentales y ciudadanía se encuentran en estado incipiente. Aunque en el discurso se apela constantemente a ella, la debilidad institucional la deja sin la posibilidad de ser una práctica real, regular y asertiva.

Es fundamental darle viabilidad institucional e impulsar para que de la retórica transite al plano de lo concreto. Sin este impulso se corre el riesgo de que, ante la ambigüedad y la indefinición, los usos políticos de la corresponsabilidad puedan volverse contraproducentes para

la propia ciudadanía. Esto es particularmente relevante en un asunto de política tan delicado como es la seguridad pública.

Si no se define claramente y si no se ponen los rieles institucionales adecuados, el tren de corresponsabilidad se descarrilará. Hemos anunciado que en Querétaro no solamente existe indefinición, sino también un movimiento retórico que se ha instalado en el discurso gubernamental, pero desapegado del compromiso político real. Sin embargo, en el extremo del problema, hemos detectado que puede llegarse a un franco e inaceptable traslado de la responsabilidad hacia la ciudadanía. Urge debatir el concepto y ponerle límites claros para que, en este nuevo arreglo social que exige la creciente inseguridad, cada quien entienda qué le toca hacer y cómo.

REFERENCIAS

- Acuña San Martín, M. (2015). "El principio de corresponsabilidad parental". *Revista de Derecho* (Coquimbo. En línea), 20(2), 21-59. Recuperado a partir de <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/1947>
- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., Rosales, D. (eds.) (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Anzola, A. (2012). "La corresponsabilidad como principio constitucional en Venezuela". *Cuestiones Constitucionales*, (26), 3-29. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88523358001>
- Aparicio, J. y Valdés, B. (2009). "Sobre el concepto de responsabilidad social de las empresas. Un análisis europeo comparado". *Cuadernos de Relaciones Laborales* 27, núm. 1, 53-75.
- Apel, K. O., Smilg V., Disputatio N., (2020). "Lo primero es lo primero. El concepto de corresponsabilidad primordial. Acerca de la fundamentación de una ética planetaria". *Philosophical Research Bulletin*. Vol. 9, Número 12.
- Ballester, M. A. (2012). "La era de la corresponsabilidad: los nuevos retos de la política antidiscriminatoria". *Lan Harremanak*, 25, 53-77. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.6172>
- Blofield, M. y Martínez, J. (2014). "Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad". *Revista Cepal*, 114, 107-125.

- Cejudo, G. (2017). *Métrica de Gobierno Abierto. Documento conceptual*. México: CIDE – INAI.
- Cejudo, G. (2019). *Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe de resultados*, publicación electrónica. México, CIDE – INAI. Recuperado de: https://qroo.gob.mx/sites/default/files/unisitio2019/02/MetricaGobiernoAbierto2019_1.pdf
- CIDAC (2013). *8 Delitos Primero, Índice Delictivo CIDAC*. Recuperado de: http://cidac.org/esp/uploads/1/8_delitos_primeros_2013_1.pdf
- Corach, I. (2009). “Probation y comunidad: introducción de la corresponsabilidad social”. *I Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVI*, Jornadas de Investigación Quinto Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR, Buenos Aires.
- Criado, I., y Ruvalcaba, E. A., (2016). *¿Qué es y qué se entiende por gobierno abierto? Análisis de la percepción e implementación del gobierno abierto en el ámbito local español*. Laboratorio Iberoamericano de Gobierno para la Innovación Pública. Colección NovaGob Academia, N° 1.
- Delgado, M. E., Vázquez M. L., Zapata Y., y Hernán M. (2005). “Participación social en salud: conceptos de usuarios, líderes comunitarios, gestores y formuladores de políticas en Colombia: Una mirada cualitativa”. *Revista Española de Salud Pública*, 79(6), 697-707. Recuperado de: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S11355727200500060009&lng=es&tlng=es.
- Fundació Víctor Grífols i Lucas c. (2004). *Corresponsabilidad empresarial en el desarrollo sostenible*. Cuadernos de la Fundació Víctor Grífols i Lucas. N.º 10. Barcelona.
- Gómez, C.P. y Baracaldo, E. (2007). “La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia”. *Urvio, revista latinoamericana de seguridad ciudadana*, (2), 99 – 111.
- Hernández, J., Chumaceiro, C., Ravina, R., Del Rio, N. (2019). “Gestión ciudadana como corresponsabilidad del desarrollo social. Construcción desde la política pública en Colombia”. *Opción*. Año 35, 706-730.
- Hevia, F., Vergara-Lope, S., Ávila, H., (2011). “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. *Perfiles Latinoamericanos*, (38), 65-88.
- INEGI (2020). *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública 2020*. Principales resultados Querétaro. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_gro.pdf
- Laboratorio Universitario de Seguridad Ciudadana. (2021). *Delitos por colonia*. Recuperado el 11 de mayo de 2021 de <http://delitoenqueretaro.com/lusc/prensa/>

- Mariñez F. (2016). “La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo”. *Espiral*, XXIII (65), 47-87. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13842934002> .
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC.
- Parada, J. L. (2012). “La corresponsabilidad social: de la RSE a la responsabilidad ciudadana”. En A., Bajo, y N. Vilagra. *Los desafíos de la empresa ante la sostenibilidad: Diagnóstico, reflexiones y propuestas. Memoria académica Curso 2011-2012 de la Cátedra de Ética Economía y Empresarial*, ICADE, Recuperado de: http://web.upcomillas.es/centros/cent_cetic_ebook.aspx
- Pérez, V. (2012). “Experiencias de conciliación con corresponsabilidad social en América Latina”. Las prácticas de las empresas Trabajo presentado en el Primero Foro Regional de Empresas por la Igualdad, Ciudad de México. Recuperado de: http://www.americ latinagenera.org/sello/wpcontent/uploads/2012/10/CONCILIACION_Veronica_Perez_Sistematizaci%C3%B3n_M%C3%A9xico.pdf
- PNUD/OIT (2009). *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Chile
- Sánchez, J. (2015). “Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (XIII)23, 67-84.
- Sistema Nacional de Transparencia (2016). *Modelo de Gobierno Abierto. Documento Teórico*. Recuperado de: http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerto_Modelo_de_Gobierno_Abierto_para_PAG.pdf
- Subirats, J. (2017) “Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas”. En A. Naser, Á., Ramírez-Alujas, D., Rosales, (eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. 191–205. CEPAL.
- Zurbriggen, C. y González, M., (2014). “Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas”. *Revista de Gestión Pública*, (III)2, 329-361.
- Leyes y documentos oficiales:**
- Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro*. Marzo 2019.
- Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro*. Marzo 2019.
- Reglamento de la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro*. Enero 2020.
- Ley para prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición de personas en el Estado de Querétaro*. Mayo 2019.
- Plan Estatal de Desarrollo Querétaro 2016-2021*. Marzo 2016

Acuerdo por el que se crea el observatorio ciudadano de seguridad del Estado de Querétaro

Programa Estatal de Seguridad Querétaro. 2016–2021.

Todos recuperados de: <https://www.queretaro.gob.mx/transparencia/marco-juridico.aspx?q=YhT5iDRJbDAZs+JTM+XxYQ==>

Periódicos:

Del Toro, L. (3 de noviembre 2012). “Seguridad, gran tema de corresponsabilidad: JLPT”. *Noticias*. Recuperado de: <https://noticiasdequeretaro.com.mx/2012/11/03/seguridad-gran-tema-de-corresponsabilidad-jlpt/>

Ruíz, V. (25 de marzo de 2021). “Organizan Conversatorio a favor de la seguridad”. *Diario de Querétaro*. Recuperado de: Diariodequeretaro.com.mx/local/organizan-conversatorio-a-favor-de-la-seguridad-miguel-parrodi-sspm-6517326.html

6enpunto.mx, (31 de octubre de 2019). “Solo si vamos juntos podemos construir un Querétaro que puede más”: Agustín Dorantes. Recuperado de: <https://6enpunto.mx/nacional/legislativo/solo-si-vamos-juntos-podemos-construir-un-queretaro-que-puede-mas-agustin-dorantes/>

Okay Querétaro. (4 mayo 2020). “Necesaria Corresponsabilidad de queretanos”. Recuperado de: <https://www.okeyqueretaro.mx/necesaria-corresponsabilidad-de-queretanos/>

Montes de Oca, L., Talavera, T., Pacheco, R., Hernández, T. (19 de diciembre de 2016). “Yosheline, el caso que conmocionó a Querétaro”. *Noticias*. Recuperado de: <https://noticiasdequeretaro.com.mx/2016/12/19/yosheline-caso-conmociono-a-queretaro/>

Epílogo

MARÍA PÉREZ CEPEDA

Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro.

La gestión pública ha buscado legitimarse frente a las exigencias de una ciudadanía cada vez más activa, vigilante y participativa. Para ello, con la finalidad de acercarse a las y los ciudadanos, se han propuesto distintos modelos innovadores que comprendan autoridades más abiertas y espacios deliberativos donde se sometan a consideración las problemáticas colectivas, y se debatan propuestas de solución con valor público.

En este sentido, el Gobierno Abierto, como nuevo paradigma al que se han orientado las administraciones del nuevo milenio, amalgama principios fundamentales como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la colaboración y el diálogo, con las oportunidades que ofrecen los avances tecnológicos. Así, los valores que profesa el Gobierno Abierto se encuentran intrínsecamente ligados a los de la democracia participativa, la cual fomenta el involucramiento directo de la ciudadanía bajo el esquema representativo tradicional.

Así lo exhibe Gabriel A. Corral en su escrito al mencionar que una articulación más profunda entre democracia representativa y democracia participativa presupone que el gobierno reconozca los procedimientos de participación ciudadana, las formas públicas de monitoreo de los gobiernos y los procesos de deliberación pública.

Sin embargo, de acuerdo con los resultados que presentan diversos estudios, los modelos participativos no se encuentran en su mejor momento. El Informe 2021 de Latinobarómetro menciona que, en América Latina, “la libertad para participar en política aumentó del 53% en 2007, al 66% en 2011, para volver a disminuir desde entonces al 45% en 2020, el punto más bajo desde que se mide”. El documento concluye que la democracia requiere que se pueda participar en política y que se perciba que existe la posibilidad de hacerlo, por lo que cualquier barrera a este derecho político degrada la democracia.

Bajo este mismo orden de ideas, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en colaboración con el Instituto Nacional Electoral, retrata la realidad política del país respecto a la participación, tomando como referencia a la población encuestada de 15 años y más.

Según el estudio, el 59.7% afirmó estar *muy de acuerdo* o *algo de acuerdo* con la idea de que el voto es la única manera que las personas tienen para opinar sobre lo que hace el gobierno; el 64.5% con que a las y los funcionarios del gobierno no les interesa mucho lo que la gente piensa; el 48.4% con que la política algunas veces es tan complicada que las personas no entienden lo que sucede; y el 32,4% con que la sociedad no tiene nada que opinar sobre lo que hace el gobierno.

Consecuentemente, estas percepciones, con fundamento o no, van reduciendo los ánimos de inmiscuirse en las decisiones gubernamentales. Sorprende que un 81% declaró no haber realizado actividades de participación por su comunidad o colonia. La razón que ofrecen el 44.4% de las personas encuestadas es la *falta de tiempo*, seguido por un 29.6% que sostiene por *falta de información para saber cómo usar y/o participar* en algún mecanismo de participación ciudadana y del 20.1% que manifestó que *no quiere o no le interesan* las formas de participación. Todos estos resultados contrastan con que cerca del 70% de las personas encuestadas están *muy de acuerdo* con el argumento que para administrar un país se necesita un gobierno en donde todos participen en la toma de decisiones.

Estas cifras arrojan la luz suficiente para comprender el panorama general de la cultura participativa en México. Desde hace no mucho tiempo, se ha venido creando y robusteciendo una estructura normativa que contemple los mecanismos de participación ciudadana tanto a nivel nacional como local, con resultados que aún distan de ser los ideales.

En el caso particular de Querétaro, aún son contados los ejercicios deliberativos efectivamente materializados, de ahí que el Gobierno Abierto siga siendo una práctica en construcción, como sugiere el título de la obra. En este sentido, Julio César Sánchez en su trabajo, menciona que el tema del Parlamento Abierto es una asignatura que tampoco se ha logrado consolidar en la entidad. Esto permite hacer una reflexión sobre los retos y desafíos que suscitan estos ejercicios de cara a su futuro.

El primer reto que se plantea es incentivar a las autoridades a promover y divulgar estas prácticas en su respectiva área de influencia con el propósito de enfrentarse con el desconocimiento que aún persiste en estas herramientas de colaboración y de sus beneficios. Así lo mostraron los resultados presentados en el trabajo de Karla Negrete y Sergio Rivera donde el 41% de las personas encuestadas sostuvieron no saber qué era el Gobierno Abierto. Para ello, resulta pertinente identificar distintos espacios como seminarios, foros, talleres, pláticas, publicaciones, etc., en donde se dé a conocer qué es el Gobierno Abierto y sus ventajas inmediatas y concretas para la vida cotidiana de las personas.

Un segundo reto es lidiar con el desinterés o desconfianza de la ciudadanía hacia las acciones gubernamentales de esta índole. Son diversos los estudios e investigaciones que describen el descontento y la insatisfacción generalizada con el modelo representativo, lo que conlleva a la desvinculación política de la ciudadanía.

En este punto, es necesario emprender esfuerzos bidireccionales tanto desde el enfoque de las instituciones como de la propia ciudadanía. Por una parte, las autoridades deben sumar a las y los ciudadanos en los asuntos públicos de manera constante y no únicamente en momentos puntuales y coyunturales. Así lo refirieron en su ensayo Mario Armando Vázquez y Daniel Rojas, aludiendo que en ocasiones solo se procura a la ciudadanía en el marco de los procesos electorales. Por ello, es preciso convertir a la ciudadanía en protagonista de la acción gubernamental más que en mera espectadora.

Sin duda, esta será la mejor fórmula de ir dejando atrás el modelo tradicional que ha prevalecido en la función pública para adoptar uno en donde la administración pública sea más sensible a las necesidades y prioridades de la sociedad. Es así como se empiezan a robustecer los lazos de confianza entre representantes y representados.

Por su parte, la ciudadanía tiene que hacer un esfuerzo real en involucrarse en los temas de interés público, ya que como hace referencia María Elena Guadarrama, hay diversos sectores que exigen que se les considere en la toma de decisiones; y una vez que se abren los mecanismos para participar, abandonan su intención ya sea por escepticismo, desconfianza o desinterés. Queda claro que si la ciudadanía percibe que su acción es relevante y que sus decisiones tienen un

impacto palpable en la esfera pública, encontrará una mayor predisposición al compromiso, a la colaboración y a la corresponsabilidad.

Como tercer desafío, se podría enunciar que los ejercicios de Gobierno Abierto sean accesibles a las necesidades de las distintas comunidades. Este reto, evidenciado también por María Elena Guadarrama plantea que aún es mucha la desigualdad en términos de alfabetización digital y acceso a tecnologías de la información, particularmente con las comunidades marginadas o en zonas rurales que se encuentran alejadas de la urbanización.

Por lo anterior, resulta oportuno divulgar que los ejercicios de Gobierno Abierto están diseñados para consultar, escuchar y atender las problemáticas más próximas que aquejan la vida cotidiana de las localidades, entendiendo cada uno de los contextos particulares.

Como cuarto aspecto, sería dejar de pensar el Gobierno Abierto en clave de esfuerzos aislados de instituciones particulares, cuando más bien deberían ser ejercicios que sumen a los distintos actores que concurren en la sociedad. Las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil, los gremios empresariales, los medios de comunicación, deben ser copartícipes del fortalecimiento del espacio público, desde su respectivo ámbito de competencia.

Como último reto a destacar se encuentra el ser capaces de colocar a la ciudadanía al centro de la acción gubernamental, renunciando a la tentación de buscar mediante la promoción personalizada, el reconocimiento individual que pudiera desviar la atención de lo que es la esencia del Gobierno Abierto, un espacio común de diálogo y escucha.

Está claro que aún quedan diversas áreas de oportunidad a las que se habrán de enfrentar las administraciones, de la manera como lo refirieron Eric Horacio Hernández y Eduardo Aristóteles Ramírez al comentar que el diseño del Gobierno Abierto debe considerar otras variables, por ejemplo, la corresponsabilidad en materia de seguridad y el combate a la corrupción como parte de la agenda gubernamental. Sin embargo, vale la pena apostar por ello, ya que son grandes los beneficios que se pueden obtener de incorporar de manera natural a la ciudadanía en los procesos cotidianos de toma de decisión, tratando de profesionalizar más lo ciudadano y ciudadanizando más lo institucional, como lo expresaría Ma. de los Ángeles Ducoing en su ensayo.

En Querétaro, los ejercicios de Gobierno Abierto han permitido advertir el interés real de la ciudadanía por articularse en una dinámica donde gobierno y sociedad avancen de la mano, ya no en una relación vertical sino horizontal, como colaboradores de un espacio e interés común.

Sí, el Gobierno Abierto sigue estando en construcción, sin embargo, el plano está trazado. Un gobierno que cimente su estructura bajo los sólidos principios de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas; un gobierno cuyos pilares sean la participación y la colaboración; un gobierno que se desarrolle a la par de los nuevos avances que presente la modernidad. En definitiva, un gobierno de la ciudadanía para la ciudadanía; en constante cambio; en permanente edificación.

Tirant Online México, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa.



www.tirantonline.com.mx

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- * Biblioteca Virtual
- * Tirant Derechos Humanos
- * Tirant TV
- * Personalización
- * Foros y Consultoría
- * Revistas Jurídicas
- * Gestión de despachos
- * Novedades
- * Tirant Online España
- * Petición de formularios

 +52 1 55 65502317/18  www.tirantonline.com.mx

 atencion.tolmex@tirantonline.com.mx