



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**“PORTAL ÚNICO DEL GOBIERNO: UN ANÁLISIS DEL GRADO DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO”**

ENERO, 2021

**TESIS
PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN AUDITORÍA GUBERNAMENTAL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y
GESTIÓN ESTRATÉGICA**

**PRESENTA:
JOSÉ FRANCISCO GALLARDO SALAS**

**DIRECTORA DE TESIS:
DRA. MIRIAM FONSECA LÓPEZ**

**ASESORES DE TESIS:
DR. FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO
DR. ROMÁN SÁNCHEZ ZAMORA**

ÍNDICE

	P.
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I. MARCO	
METODOLÓGICO.....	10
1.1. Planteamiento del problema.....	10
1.1.1 Definición del problema	10
1.1.2 Importancia del problema	12
1.1.3 Pregunta de investigación.....	16
1.2. Hipótesis.....	17
1.3. Objetivo general.....	17
1.4. Objetivos particulares.....	17
1.5. Justificación.....	18
1.6. Metodología.....	19
1.7. Alcance de la investigación.....	20
1.8. Estudio de caso.....	22
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	
2.1. Participación ciudadana.....	25
2.1.1 Niveles de participación ciudadana y no participación	36
2.2. Rendición de cuentas	50
2.3. Transparencia	52
2.4. Gobierno Electrónico.....	53
2.5. Tecnologías de la Información y la Comunicación	56
2.6. Gobierno Abierto.....	58
CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO DEL GOBIERNO	
ELECTRÓNICO	
3.1. Antecedentes.....	67
3.2. Gobierno Electrónico en México.....	72
CAPITULO IV. ESTUDIO DE CASO	80
CONCLUSIONES	90
FUENTES CONSULTADAS.....	93

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en la vida pública de una democracia moderna no responde únicamente a la demanda de los ciudadanos para ejercer su derecho al voto en la elección de sus representantes, sino, más bien, debe entenderse como un conjunto de acciones encaminadas al control de la toma de decisiones por parte de los ciudadanos. Este concepto es uno de los principales desafíos por los cuales atraviesa una comunidad, y que conforme avanzan sus necesidades, se torna aún más complejo.

La participación ciudadana tiene el desafío de ser uno de los principales medios que tiene la democracia moderna para superar la visión de ser un simple instrumento a través del cual las élites en el poder compiten entre sí para mantener el *statu quo* y seguir ejerciendo el monopolio de la toma de decisiones dentro de una comunidad.

A través de la participación, tanto la ciudadanía como los gobiernos, visualizan un detonante de la transformación social, el análisis implica entender a la participación como un esquema de comunicación, cooperación y corresponsabilidad horizontal, que privilegia la equidad entre los ciudadanos y autoridades para que puedan ejercer sin intermediación una relación más directa.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, política), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo.

En el caso de México existen instrumentos propios de una democracia participativa, como lo son las elecciones o la consulta popular, mismos que se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, a diferencia de estos medios, la participación ciudadana se caracteriza por ser una práctica más sistemática y cotidiana (Canto, 2012).

La puesta en marcha de la participación ciudadana viene precedida por conceptos como la rendición de cuentas y el acceso a la información, los cuales han sido considerados de suma importancia para legitimar las acciones emprendidas por las administraciones a lo largo del globo.

La rendición de cuentas, es un concepto que cuenta con un conjunto estándar de elementos que sirven para la evaluación de la gestión de actores que ejercen poder político. En un principio es considerada como una cualidad positiva de organizaciones o funciones, sin embargo, su desarrollo ha ido apuntando en la dirección de obligatoriedad como un mecanismo de evaluación social.

Tanto la sociedad organizada y no organizada, como instituciones públicas, buscan reforzar los pesos y contrapesos con énfasis en la producción de la rendición de cuentas; a través de inspecciones, auditorías, reportes, comisiones y demás herramientas que enriquezcan la vigilancia y evaluación de la toma de decisiones. “La máxima de la rendición de cuentas se vincula con la obligación de todo ente público de informar objetiva, amplia y sistemáticamente sobre sus actividades” (Transparencia Mexicana; Instituto del Banco Mundial, 2014, pág. 12).

Andreas Shedler (2008, pág. 11), en su documento ¿qué es la rendición de cuentas?, menciona que la discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas se origina en inglés “(...) la palabra mágica, el concepto clave es *accountability* la cual conlleva un sentido claro de obligatoriedad, mientras que la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia no por necesidad”.

La participación ciudadana se encuentra acompañada de conceptos que refuerzan su implementación con ideas propias como la rendición de cuentas y el derecho a la información, entendida como transparencia. Este es un elemento fundamental que da a conocer los

programas de gobierno, y a través de ella la sociedad ejerce sus derechos de escrutinio y evaluación del desempeño de los programas y servicios públicos, así como sus resultados.

La transparencia se entiende como el grado de información y la actitud con que se afronta la rendición de cuentas. El principio de transparencia ejemplifica también el compromiso de las administraciones al escrutinio público, significa mostrar abiertamente el contenido de la caja negra.

Para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a intervenir en asuntos públicos y la toma de decisiones, deben contar con la mayor cantidad de información transparente, completa e inteligible existente, de no ser así se corre un alto riesgo que la toma de decisiones se torne poco visibles, oscura y al amparo de una opacidad que limita gradualmente el accionar de los ciudadanos y sus derechos.

Una de las herramientas que ha servido de punta de lanza para tener un contacto más directo con los ciudadanos y atender sus demandas ha sido el concepto de Gobierno Electrónico. El aumento exponencial de las tecnologías de la información y la comunicación ha hecho que los gobiernos desarrollen estrategias de adaptación a la nueva era digital, en este sentido, “el Gobierno Electrónico constituye una nueva manera de organizar la gestión pública para aumentar la eficiencia, transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a los ciudadanos a través de un uso intensivo y estratégico de las tecnologías de la información y comunicaciones, tanto en la gestión interna del sector público como en sus relaciones diarias con ciudadanos y usuarios de los servicios públicos” (Kaufman, 2003, pág. 8).

El Gobierno Electrónico tiene como premisa ser un mejor gobierno producto del resultado de mejores políticas, una mayor calidad en el servicio, participación constante y efectiva del ciudadano, mayor transparencia y una amplia rendición de cuentas.

Se ha mencionada que la participación ciudadana es una práctica más sistemática y cotidiana (Canto, 2012), esta cualidad, por simple que parezca, plantea la capacidad de adaptación que deben tener las democracias para asumir los retos de los nuevos entornos que

la era moderna plantea con base en el desarrollo de innovación en el ámbito de la tecnología, la información y la comunicación.

A finales del siglo pasado, el desarrollo tecnológico tuvo avances notables que permitieron a los sistemas computacionales realizar acciones cada vez más específicas y complejas que permitieron aumentar la respuesta y calidad a las demandas de una sociedad cada vez más demandante de productos y servicios. Con base en este aumento del uso de TIC, los gobiernos no fueron indiferentes y han ido incorporando este tipo de tecnologías en sus procesos y funciones. Desde entonces han utilizado el internet, softwares y otras tecnologías de la información para aumentar su capacidad de gestión a las demandas de los ciudadanos. Servicios, trámites, documentos oficiales, denuncias, pago de impuestos, capacitaciones, transparencia, han sido algunos de los elementos que el gobierno ha podido conducir a través de los nuevos canales de comunicación.

La puesta en marcha de las TIC ha incrementado la eficiencia en los procesos y las operaciones diarias del gobierno, esto se logra gracias al acceso a la información pública y la simplificación en el almacenamiento y transmisión de los datos a los ciudadanos.

El entorno digital que se ha desarrollado en gran parte por el uso de las sistemático de las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ha ocasionado que las necesidades de las sociedades modernas se transformen y aparezcan nuevos canales de comunicación e interacción entre gobernantes y gobernados; más abiertos, corresponsables, colaborativos, transparentes y con una mayor cobertura, convirtiendo a la sociedad en una estructura que busque ser más horizontal y menos vertical, disminuyendo las brechas entre la punta y la base social.

Un concepto que concentra mayores elementos ha surgido en los albores de la década de principios del siglo XXI, el Gobierno Abierto. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2003 ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de Gobierno Abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos

marcos jurídicos institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública.

El “*Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*” del ex presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, marcó un antes y un después en su relevancia, lo cierto es que le dio un nuevo empuje al movimiento retomando el uso intensivo de la tecnología como punta de lanza en la promoción de acciones que generen una mayor apertura en los gobiernos locales y nacionales para hacer frente a los desafíos de sociedades más complejas y en constante cambio.

El Gobierno Abierto cuenta con pilares que engloban sus acciones: a) la transparencia y apertura de la información, procesos y decisiones de las administraciones públicas, b) la colaboración, que permita un acercamiento de la estructura gubernamental con el ciudadano y hacerlo participe en nuevas alternativas de solución a los problemas sociales y, c) la participación, que tiene como objetivo que el ciudadano sea incluido de forma activa y constante en la formulación, ejecución y evaluación de políticas.

La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), estudio publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2015 señala que el crecimiento de la interacción de usuarios con las páginas relacionadas con algún ámbito de gobierno ha aumentado a ritmos de 3% anual, tendencia que si no surge nada extraordinario seguirá su curso de crecimiento. Por tanto, utilizar a favor esta condición depende de que sociedad y gobiernos hagan valer y garanticen los principios de apertura, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

En México el Portal Único del Gobierno es un caso extraordinario y único en su tipo porque concentra los más de 5 mil sitios de gobierno que existían hasta hoy y en la cuál se tiene acceso de una forma más sencilla a los trámites de la Administración Pública Federal. Además, el Portal Único del gobierno es una ventanilla única disponible 24/7 en la cual se puede participar, recibir información, iniciar trámites y algunos procesos administrativos.

La investigación pretende abordar los elementos del Portal Único del gobierno con base en el modelo teórico de Arnstein (1969) acerca de los niveles o escalones de participación y no participación ciudadana. Este esquema tiene como premisa principal que, a mayor número de escalones recorridos, menor será la brecha para empoderar al ciudadano. Los elementos que el modelo considera, y que el presente documento tendrá a manera de identificar en el objeto de estudio, son: manipulación, terapia, información, consulta, conciliación, asociación, delegación y control ciudadano.

Aunado al concepto anterior, se describirá el caso a través del modelo de niveles de prácticas de participación ciudadana del investigador Canto Chac (2012), que al igual que el modelo de Arnstein (1969), tiene como premisa la descripción de las características que el fenómeno de la participación ciudadana debe tomar en cuenta: información, consulta, decisión, delegación, asociación y control.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

1.1. Planteamiento del problema

1.1.1. Definición del problema

La carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), señala que la región de Latinoamérica y las democracias en general, siguen enfrentando grandes problemas de desconfianza en las instituciones estatales, así como la persistencia de brechas económicas, sociales y políticas al interior de la misma sociedad. Es de suma importancia la promoción de un Estado de Derecho que brinde certidumbre ante los riesgos y colabore en la mejora de la gestión de la administración pública, estructurando mecanismos de transparencia, apertura de información, rendición de cuentas, acceso a la justicia e instituciones efectivas e incluyentes.

El acceso a la información, la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración, la rendición de cuentas y las tecnologías de la información y la comunicación constituyen elementos que el gobierno retoma transformar su realidad a una transición institucional nunca antes concebida para la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, que tiene como principal objetivo, la recuperación de la confianza y legitimidad ante los ojos del ciudadano. Busca que el eje principal de su funcionamiento y desarrollo sea el ciudadano.

El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para acortar la brecha de desigualdad; el impulso a la participación ciudadana a través del acceso a la toma de decisiones y el consenso; la rendición de cuentas útil y el control social eficaz; la apertura de la información pública y el privilegio al diálogo y al interés público entre Estado, sociedad y demás actores con voluntad política, hacen que los gobiernos busquen un medio de cambio cultural, una nueva forma de gobernar: con, para y por el ciudadano.

A lo largo del planeta se habla de una falta de legitimidad en las instituciones, la credibilidad de los canales tradicionales de representación social y política no son la

excepción en este caso. “La crisis no debe verse como un asunto circunstancial sino como el fin de una época... las formas tradiciones de organización y circulación del poder estarían en proceso de transformación de sus actores y de sus formas de relación” (Canto, Introducción, 2012, pág. 18).

El aumento significativo en el uso de las tecnologías, el cambio en las relaciones laborales y la transformación en el proceso de acumulación del capital, dieron como resultado la transformación social de convivencia del colectivo. Esto detonó un cambio en la relación sociedad-gobierno que originó un inevitable desencanto en las instituciones y un cansancio ciudadano.

La participación ciudadana aparece en la arena pública como una canal de entrada al monopolio gubernamental de la toma de decisiones. “Por participación ciudadana se entiende 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” (Velásquez, F.; González, E., 2004, pág. 2)

Canto (2012), realiza un interesante análisis de la participación ciudadana y la divide en niveles de influencia:

La *información*, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental.

El segundo nivel es la *consulta* a los ciudadanos, que se da cuando a través de diversos medios se les pide emitir una opinión sobre una decisión gubernamental.

Se participa en la *decisión* cuando las consultas no son solo para emitir una opinión, sino que ésta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta.

La *delegación* se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos.

La *asociación* es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan y contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades.

Finalmente, se plantea el *control* de las acciones de gobierno por la ciudadanía, cuando ésta se encarga de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando información y emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones, a través de diversas formas de escrutinio sobre el gobierno.

La participación ciudadana no debe ser tomada en cuenta como una moda pasajera, es más bien, una actividad congruente con la evolución del sistema democrático. La meta final del concepto debe ser incidir en las decisiones públicas y situar al ciudadano en el centro del desarrollo de la gestión gubernamental.

1.1.2 Importancia del problema

A pesar de los esfuerzos ciudadanos y las tendencias del entorno, la participación ciudadana en México no ha llegado a los niveles superiores que el concepto exige. Queda aún mucho camino por recorrer para que la voz del ciudadano sea escuchada y tomada en cuenta en el proceso de toma de decisiones y en el proceso de políticas públicas. No se debe perder de vista que, en el país, la discusión y análisis sobre participación ciudadana ha sido un tema pendiente que durante muchos años se vió afectado por el poco interés y desatención del partido gobernante que se perpetuó en el poder más de 7 décadas. La práctica común era el control de cualquier principio de manifestación o intención de hacer valer este medio; por tanto, habrá que considerar que las reformas y avances en la materia se encuentran en proceso

de institucionalización e interiorización social. No debe sorprender que existan elementos de fragilidad y falta de madurez política que en ocasiones es aprovechada por los medios tradicionales para seguir ejerciendo prácticas recurrentes de cooptación de espacios deliberativos y de participación.

La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), estudio publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tiene como finalidad generar información sobre la disponibilidad y el uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares y su utilización por los individuos de seis y más años de edad en México. En un análisis longitudinal del primer año de esta encuesta (2015), a su más reciente publicación (2018), se pudo constatar que el apartado “usuarios de internet por tipos de uso” mostraba una variable que resulta de gran relevancia para la relación sociedad-gobierno. El apartado muestra que la variable denominada “para interactuar con el gobierno”, se presentan datos del porcentaje de los usuarios de internet que lo utilizan como medio para relacionarse con su gobierno, dicho dato tuvo un aumento significativo del 10% en un periodo de 3 años, así, pasó de un 20.8% en 2015 a un 31.0% en la última publicación del estudio en 2018. El aumento en el porcentaje de la variable es equiparable al aumento que tuvo la variable de entretenimiento, colocada en el primer lugar según los tipos de uso del internet en México.

Se puede deducir que la variable analizada remite a la importancia que ha tomado el uso de las tecnologías en la interacción ciudadano-gobierno, el crecimiento de la variable a ritmos del 3% anual es una tendencia que si no sucede nada extraordinario seguirá su curso. Por tanto, utilizar a favor esta condición depende de que sociedad y gobiernos hagan valer y garanticen los principios de apertura, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

El uso de tecnologías en la administración pública debe reducir la brecha del camino entre sociedad y gobierno:

“La gestión y las políticas públicas han tendido a considerar las TIC’s en el sector público como un medio para aumentar la eficiencia, eficacia y productividad, incluso la calidad de los servicios, la participación ciudadana o la transparencia (...) la intersección entre TIC’s y organizaciones públicas involucra factores tecnológicos, organizativos, institucionales, humanos y contextuales que resulta necesario aprehender (Gil-García, 2012). A partir de esa consideración es como se puede entender el potencial de la dimensión tecnológica en el sector público, de manera que pueda adquirir su papel dentro de la gestión y las políticas públicas” (Criado y Gil-García, 2017, pág. 5).

Los portales de los gobiernos han sido un medio de entrada para proveer información y recursos a los ciudadanos, en ellos convergen aplicaciones, servicios, información y herramientas que los ciudadanos y organizaciones encuentran de gran utilidad en actividades propias y de relación con el gobierno. Este conjunto de características tiene el potencial de incrementar el nivel de participación ciudadana en las democracias y aumentan el nivel de respuesta a las demandas del ciudadano. Por la difusión de información, los servicios que ofrece y la consolidación de una relación que por mucho tiempo permaneció distante, los portales son una oportunidad única de cambio en la cultura política de las sociedades modernas.

Gran parte de los expertos en el estudio de los portales de gobierno miden su desarrollo y desempeño con base en la funcionalidad. Gant y Gant (2001) en Luna (2017, pág. 167), “miden esta funcionalidad en términos de la forma en que las características del portal promueven la apertura, la personalización, la usabilidad y la transparencia”. La apertura hace referencia a la información, servicios y comunicación efectiva con los usuarios; la personalización, toma en cuenta a las necesidades y características de los distintos usuarios que hacen uso la plataforma para modificar su contenido; la usabilidad, refiere a la facilidad de acceso y hacer uso del mismo, esta característica resalta el uso del sitio para que cualquier persona pueda navegar en él; por último, la transparencia determina la legitimidad del contenido, políticas de seguridad y la protección de datos personales.

Se considera que esta medición es adecuada en términos de forma, pero no de fondo. Darrell West (2004), plantea una propuesta que, desde el punto de vista del presente estudio,

representa la medición más precisa en términos profundización democrática y de participación ciudadana. El autor considera que la relación ciudadano-gobierno a través de los sitios Web debe de pasar por cuatro etapas general de transformación:

“En una primera etapa, los sitios no son muy diferentes a los espectaculares que se encuentran en las carreteras, ya que sólo muestran información y reportes para los usuarios. La interacción de dos vías entre ciudadanos y autoridades tiene pocas posibilidades de ocurrir. En la segunda etapa, los ciudadanos hacen uso de los servicios y pueden empezar a manipular las bases de datos de la información. Sin embargo, los servicios y la información son limitados a algunas áreas y la protección a la privacidad y la seguridad de los datos no es una constante. En la tercera etapa, los sitios evolucionan a portales con servicios integrados en línea y todas las dependencias de un mismo ente se integran en un solo portal, lo cual mejora la capacidad de encontrar la información. En la cuarta etapa, el portal se convierte en una democracia interactiva que promueve la transformación política e incluye medidas de rendición de cuentas. Interacción de doble vía a través de retroalimentación, comentarios, personalización del sitio y sofisticadas características para impulsar la responsabilidad democrática y el liderazgo de la rendición de cuentas” (West, 2004, pág. 17, traducción propia).

Hay otros autores que señalan que los portales deben ser evaluados por un enfoque evolutivo. Es decir, reconocer que los portales, al igual que muchas de las herramientas, teorías, sistemas y procesos que utilizamos cada día, van madurando y aprendiendo debido a los avances tecnológicos. El modelo tiene como eje cinco componentes que marcan las etapas de desarrollo de un portal: Información, interacción, transacción, integración y participación.

La primera etapa de información, consiste en un primer acercamiento la información circula en un solo sentido vertical. El portal actúa como transmisor y el usuario como receptor de información; la segunda etapa denominada de interacción, es un proceso por medio del cual se genera una relación de doble vía con interacción del usuario y el administrador, regularmente el contacto se da por medio de chats, blogs, correo electrónico y redes sociales.

La transacción, es una etapa similar al proceso de interacción, una relación de doble vía y entre el ciudadano y el gobierno, sin embargo, se enfoca más en obtener una retroalimentación sobre el desempeño del servicio y le da un mayor importancia a garantizar

la seguridad de los trámites; la etapa de integración, hace referencia a la creación de una ventanilla única de atención al ciudadano a través de la integración y coordinación de las agencias que estén a cargo de brindar los servicios; y por último, la participación, proceso mediante el cual se amplía la comunicación entre todos los actores que convergen en el portal para interactuar y retroalimentarse, es decir, busca estrechar la colaboración e intercambio de información.

La oportunidad de crecimiento y profundización en los niveles democráticos, producto del avance tecnológico, no debe ser menospreciado. Entre sus logros, se puede afirmar que la participación ciudadana ha encontrado un medio efectivo de acercamiento a la toma decisiones.

Comúnmente se refiere a los portales como vías de interacción con el ciudadano que proveen de información, trámites y servicios en línea, sin embargo, aún no se relaciona como una de sus metas el involucrar a los ciudadanos en procesos de participación y deliberación pública.

Debido al valor que tiene para la democracia la participación ciudadana, resulta de gran importancia el estudio y análisis del impacto del uso de tecnologías en el ejercicio de ciudadanía. Existen pocos esfuerzos que vinculen la evaluación del uso de TICs con la creación de ciudadanía, la mayor parte de éstos, retoman aspectos del uso de TICs, cuestiones teóricas de la informática o incluso evaluaciones de desempeño. Sin embargo, el campo de análisis a través del punto de vista de ciudadanía, ha sido un terreno poco explorado que exige una mayor atención. Por ello, es necesario desarrollar una investigación que permita conocer el nivel de aporte e impacto que las tecnologías de la información han tenido con respecto a la profundización del término de ciudadanía.

1.1.3. Pregunta de investigación

¿Cuál es el grado de participación ciudadana de las diversas herramientas digitales que se encuentran en el Portal Único del gobierno?

1.2. Hipótesis

Las diversas herramientas digitales de participación ciudadana contempladas por el Portal Único del gobierno sólo permiten la participación ciudadana en grado de consulta.

1.3 Objetivo general

Analizar cuál es el grado de profundización de la participación ciudadana de las diversas herramientas digitales que se encuentran en el Portal Único del gobierno.

1.4 Objetivos particulares

Explicar los grados de participación ciudadana.

Describir las principales características de los grados de participación.

Analizar las características del Gobierno Abierto.

Describir los antecedentes del Gobierno Abierto en México.

Analizar el impacto del uso de las TIC en la profundización de la participación ciudadana.

Mostrar la influencia de la participación ciudadana a través de las TIC en el proceso de toma de decisiones.

Identificar el grado que profundiza la participación ciudadana en el Portal Único del gobierno.

Señalar si el Portal Único del gobierno se encuentra en vías de desarrollar más grados participación ciudadana

1.5. Justificación

El desarrollo tecnológico a lo largo de todo el mundo ha modificado la forma en cómo se concibe la realidad y la manera de relacionarnos, las TIC son una constante de cambio en contextos sociales, en organizaciones gubernamentales y en los propios ciudadanos que buscan un nuevo medio para canalizar las demandas que no han sido atendidas por los modelos tradicionales de gestión pública.

La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), en sus publicaciones entre 2015 y 2018, da cuenta del aumento significativo en la interacción entre ciudadanos y gobierno a través de plataformas digitales. Los portales de los gobiernos se han convertido en uno de los medios con mayor crecimiento para el acceso a la información pública, la apertura de bases de datos y, el uso para trámites y servicios. Sin embargo, no se debe perder de vista que el uso de estas tecnologías debe tener como fin último la reducción de la brecha entre sociedad y gobierno.

Gran parte de los portales de gobierno en el país ha puesto de manifiesto que sus limitados recursos serán utilizados para brindar los servicios básicos que el campo evaluativo de las TIC y la informática les exigen. Esta condición se verá afectada, además, por la falta de madurez en las instituciones, leyes y reglamentos de reciente creación, que han sido promulgados como parte de presiones ciudadanas y una ola mundial reformadora. El resultado son portales carentes de cualquier sentido y sin rumbo en la búsqueda de mejores opciones de participación ciudadana y empoderamiento.

“Uno de los grandes retos de los gobiernos es convencer a la ciudadanía de las ventajas de los portales e incrementar su uso y adopción. Por otro lado, y para alcanzar los objetivos de una transformación en el sistema, debemos encontrar la forma de promover la

participación ciudadana y el desarrollo de relaciones de confianza entre la ciudadanía y el gobierno y entre las diferentes agencias gubernamentales” (Luna, 2017, pág. 181).

La mayoría de análisis acerca de los portales de gobierno miden su desarrollo y desempeño con base a estudios de funcionalidad y principios que resaltan las características propias del campo de las tecnologías de la información y comunicación, pese a que su población objetivo sean los ciudadanos. Pero, ¿qué tanto han incidido el uso de los portales en la profundización del ejercicio de ciudadanía en los últimos años? Es una pregunta que esta investigación se plantea analizar desde la perspectiva de la participación ciudadana.

Existen pocos esfuerzos que vinculen la evaluación del uso de TICs con la creación de ciudadanía, la mayor parte de los estudios retoman aspectos del uso de TICs, cuestiones teóricas de la informática o evaluaciones de desempeño. Sin embargo, el campo de análisis de creación de ciudadanía a través portales de gobierno, ha sido un terreno poco explorado y con un largo camino por delante para su uso y apropiación. Por ello, es necesario desarrollar una investigación que permita conocer el nivel de aporte e impacto de las tecnologías de la información en la profundización del ejercicio de participación ciudadana.

1.6. Metodología

Se desarrollará una investigación de análisis y síntesis de temas relacionados con la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información y la comunicación. El alcance del estudio será descriptivo, ya que “es un estudio que pretende conocer las relaciones y aspectos que de un fenómeno que sucede en la sociedad” (Rojas, 2013, pág. 37). Se expondrán las características y elementos del funcionamiento de la participación ciudadana, el Gobierno Abierto y las TICs en la gestión gubernamental. El alcance descriptivo permitirá contrastar la teoría existente con la práctica efectiva de las herramientas digitales de participación ciudadana en el Portal Único del gobierno.

La investigación científica se presenta de tres formas: cualitativa, cuantitativa o mixta. En este sentido en la investigación científica, la cuantificación de los fenómenos de la realidad da lugar a la investigación cuantitativa; cuando se describe la realidad subjetiva se está en el terreno de la investigación cualitativa; en tanto que, cuando se combinan las perspectivas anteriores se está frente a una investigación mixta (Rojas, 2013).

“La investigación mixta busca obtener un conocimiento más amplio y profundo acerca del objeto de estudio y comprenderlo integralmente” (Pereira, 2011, pág. 22). El presente análisis adopta un método de investigación mixto, pues tiene como objetivo generar un proceso de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos que respondan a la complejidad de la pregunta que se han planteado.

La parte cualitativa de la investigación consistirá en consultar los postulados teóricos de la participación ciudadana y el Gobierno Abierto, enfocado en la relación que pueden guardar y la interacción de ambos en la práctica. El referente teórico ayudará a entender la realidad subjetiva a través de sus principios metodológicos, entender la interacción social de la participación ciudadana a través de herramientas tecnológicas, describir cómo se da y cuál es su alcance.

Los datos cuantitativos servirán para hacer una medición de los grados de participación de las herramientas digitales presentes en el portal único del gobierno, el número de herramientas, la frecuencia de su disponibilidad, el tiempo que se encuentran habilitadas y el número de usuarios que las utiliza son los aspectos más relevantes a medir.

1.7. Alcance de la investigación

La tipología considera cuatro clases de investigaciones: exploratorias, descriptivas, correlacionales y explicativas. “Esta clasificación es muy importante, debido a que según el tipo de estudio de que se trate varía la estrategia de investigación. El diseño, los datos que se recolectan, la manera de obtenerlos, el muestreo y otros componentes del proceso de

investigación son distintos en estudios exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos. En la práctica, cualquier estudio puede incluir elementos de más de una de estas cuatro clases de investigación” (Hernández, Fernández, y Baptista, 1991, pág. 70).

El presente documento propone una investigación de estudio descriptivo del Portal Único del gobierno. Es preciso señalar que “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis” (Dankhe, 1989 en Hernández; Fernández y Baptista, 1991, pág. 71).

Los estudios de este tipo “miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así -y valga la redundancia- describir lo que se investiga” (Hernández, Fernández y Baptista, 1991, pág. 71).

Rojas (2013, pág. 40), considera que el objetivo central de los estudios descriptivos es obtener un panorama más preciso de la magnitud del problema o situación, jerarquizar los problemas, derivar elementos de juicio para estructurar políticas o estrategias operativas, conocer las variables que se asocian y señalar los lineamientos para la prueba de las hipótesis.

El estudio descriptivo de un fenómeno, objeto, organización o individuo va más allá de un proceso de exploración, el análisis descriptivo trata de identificar cualitativa y cuantitativamente las características fundamentales de estos sucesos tal como se presentan en la realidad, con criterios constantes que muestran su estructura y comportamiento, centrándose en medir con la mayor precisión posible las características del fenómeno.

La investigación pretende abordar los elementos del Portal Único del gobierno con base en el modelo teórico de Arnstein (1969) acerca de los niveles o escalones de participación y no participación ciudadana. Al conjunto de estos escalones el autor los denomina “escalera de participación ciudadana”. Este esquema tiene como premisa principal que, a mayor número de escalones recorridos, menor será la brecha para empoderar al

ciudadano. Los elementos que el modelo considera, y que el presente documento tendrá a manera de identificar en el objeto de estudio, son: manipulación, terapia, información, consulta, conciliación, asociación, delegación y control ciudadano.

Aunado al concepto anterior, se describirá el caso a través del modelo de niveles de prácticas de participación ciudadana del investigador Canto Chac (2012), que al igual que el modelo de Arnstein (1969), tiene como premisa la descripción de las características que el fenómeno de la participación ciudadana debe tomar en cuenta: información, consulta, decisión, delegación, asociación y control.

La investigación, tendrá como objetivo realizar un análisis de la medición del grado participación ciudadana en el Portal Único del Gobierno, a fin de brindar una perspectiva de cómo nos encontramos y hacer una medición que sirva para la mejora y aprendizaje de las administraciones en los nuevos modelos de interacción y apertura con la ciudadanía.

1.8. Estudio de caso

La investigación contempla el estudio de caso instrumental del Portal Único del gobierno, es decir, el caso someterá a prueba la teoría. Los estudios de caso tienen como característica básica abordar de forma intensiva una unidad, ésta puede referirse a una persona, una familia, una organización o una institución (Stake, 1994).

Como ya se hizo mención en el apartado anterior, la investigación pretende estudiar el caso con base en la teoría de Arnstein (1969) acerca de los niveles o escalones de participación y no participación dentro del concepto de participación ciudadana. La “escalera de participación ciudadana”, sirve para identificar el lugar donde se encuentran sentadas las bases de la participación ciudadana en una sociedad.

El concepto de Arnstein (1969) se verá reforzado través del modelo de niveles de prácticas de participación ciudadana del investigador Canto Chac (2012), que al igual que el

modelo de escalera de participación, tiene como premisa medir la participación ciudadana con base a elementos determinados por: información, consulta, decisión, delegación, asociación y control de los diseño, implementación y evaluación de las herramientas que sirvan para afrontar los problemas públicos.

En los estudios de caso el investigador puede adoptar un paradigma, un enfoque y un estudio por lo que decide estudiar un fenómeno, evento o poner a prueba cualquier teoría (Edwards, 1998, pág. 45).

En México el portal es un caso extraordinario y es el único en su tipo porque concentra los más de 5 mil sitios de gobierno que existían hasta hoy y en la cuál se tiene acceso de una forma más sencilla a los trámites de la Administración Pública Federal. Además, el Portal Único del gobierno es una ventanilla única disponible 24/7 en la cual se puede participar, se reciben dudas, quejas, propuestas y sugerencias, así como la colaboración en la construcción de mejores servicios y políticas públicas.

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1. Participación ciudadana

“Hablar de participación ciudadana en los asuntos públicos encierra una paradoja sintetizada en dos citas: por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación; pero, por el otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano” (Canto, 2008, págs. 10-11).

“La participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para que, por este sólo hecho, el público se convierta en actor de los procesos de formulación de políticas” (Canto, 2008, pág. 11).

El proceso de la participación encuentra en el sentido de pertenencia y autonomía de la sociedad, la base para la generación de condiciones de igualdad que generen una profundización del concepto en los valores ciudadanos. “Para entender la participación en su definición más simple se puede tomar como un acto voluntario de interacción social dirigida a tomar parte en alguna actividad pública de modo tal que interfiera en su curso y pueda beneficiarse de ella” (Guimaraes, 1987 en Fedozzi, 2012, pág. 198).

Se habla de participación ciudadana cuando varios mecanismos e instancias que posee la sociedad se encuentran inmersos dentro de procesos que hacen incidir en las estructuras estatales y de generación de políticas públicas. El concepto debe de abarcar los respectivos intereses y el entorno en el que conviven los asuntos colectivos que le aquejan a la sociedad para en su caso, poder preservar, modificar o transformar en el orden social y político en mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

La participación ciudadana implica que los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad puedan incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por

lo tanto, el estudio de la participación debe ser el de las mediaciones entre Estado y sociedad. O bien: “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” (Canto, 2008, pág. 11).

Ziccardi (2012, pág. 209), ha señalado cómo la participación ciudadana se vuelve una alternativa real a los problemas que ha tenido el ciudadano para encontrar una eficaz representación de sus demandas en las democracias modernas:

“En el siglo xxi existe cierto consenso sobre los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno, capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. La participación ciudadana comenzó a ser visualizada como un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales. Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas no es igual ni reemplaza a la participación política, sino que más bien la complementa y/o activa”.

La carente o nula legitimidad en las instituciones públicas, el desinterés que muestran hacia el ciudadano y un ambiente de desconfianza generalizada, desató un debate que planteaba la necesidad de reformular cómo se concebía su relación con las personas. Esta acción tocó uno de los puntos constitutivos de la gobernabilidad en una democracia, el concepto de la participación ciudadana. Este elemento constitutivo se convierte en el principal insumo de los procesos de participación de la sociedad a través de la inclusión y el consenso para la toma de decisiones dentro una estructura estatal.

Autores como Ziccardi (2012), Canto (2008) y Díaz (2017), coinciden en que la inclusión de procesos de participación, emana a raíz de un distanciamiento cada vez más marcado de las autoridades públicas con los ciudadanos. Se podría argumentar que el distanciamiento ha tenido como resultado un Estado que no logra conectar con los intereses

del colectivo, y por tanto, su gestión no logra ser eficiente ni representativa en la búsqueda de un bienestar social.

A través de la participación, tanto la ciudadanía como los gobiernos, visualizan un detonante de la transformación social, el análisis implica entender a la participación como un esquema de comunicación, cooperación y corresponsabilidad horizontal, que privilegia la equidad entre los ciudadanos y autoridades para que puedan ejercer sin intermediación una relación más directa.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, política), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo.

El grado de madurez de la cultura cívica dentro de una sociedad, es impulsado por la práctica recurrente de la participación ciudadana en la toma de decisiones. La apertura a espacios de participación ciudadana en la administración pública es la consecuencia de una sociedad activa que exige y hacer valer su condición de ciudadano. Uno de los principales objetivos de la acción gubernamental debe ser garantizar y abrir más mejores vías del ejercicio de este derecho ciudadano, “es decir, debe existir una auténtica intención por parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local, abriendo las compuertas a la participación ciudadana” (Ziccardi, 2012, pág. 207).

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por el CLAD y adoptada en Portugal por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2009, constituyó una premisa en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía a participar activamente en la gestión pública. La Carta propone la adopción de políticas para el desarrollo de programas de formación, sensibilización e información de los ciudadanos referidos a su derecho de participación en la gestión pública; así mismo, la Carta

prevé desarrollar y facilitar canales que permitan efectivizar la comunicación, consulta, deliberación o participación en la toma de decisiones gubernamentales.

La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una relación más directa con el Estado, creando una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana.

Este concepto no emerge *ipso facto* en el establecimiento de un régimen democrático, más bien es la consecuencia de una serie de entornos y circunstancias constituidas para que su ejercicio pueda considerarse efectivo. En este sentido, todo sistema político requiere de al menos las siguientes condiciones para generarla:

1. Respeto de las garantías individuales.
2. Canales institucionales y marcos jurídicos.
3. Información.
4. Confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones.

La violación de las garantías individuales por parte de las autoridades fue una práctica regular en los sistemas políticos autoritarios. Todas aquellas personas que se oponían al régimen o que manifestaban su inconformidad en contra de las decisiones políticas tomadas por los dirigentes, sufrían maltrato físico, invasión a su propiedad, torturas psicológicas, o simplemente se les asesinaba. Por ello, para que la ciudadanía pueda tener injerencia sobre el Estado, el gobierno debe de respetar las garantías individuales, como son: la libertad, la seguridad, la igualdad y la propiedad. Si esta condición no se cumple y las autoridades violan

los derechos fundamentales del ser humano, es muy probable que la sociedad se abstenga de interferir en los asuntos públicos por miedo a sufrir represalias o persecución.

Las autoridades necesitan crear canales institucionales y leyes que regulen la participación ciudadana. Porque un marco jurídico obliga a los integrantes de los órganos de gobierno a incluir a la sociedad en las diversas acciones que realizan, pero de nada sirve una legislación si no existen las instituciones que posibiliten la aplicación de esta ley.

La información, entendida como transparencia y rendición de cuentas, también es un elemento fundamental porque se conocen los programas de gobierno, y la sociedad ejerce sus derechos de escrutinio y evaluación del desempeño de los servicios públicos y sus resultados. Aunque la información también se refiere a la libertad que tienen los medios de comunicación para difundir noticias e informar a la población de lo que ocurre en nuestro entorno, esto es importante, porque la ciudadanía tiene que conocer lo que acontece en su alrededor para tomar decisiones.

Por último, para que la participación ciudadana pueda existir en una democracia es necesario que la sociedad confíe en las instituciones políticas. Deben tener la esperanza o la firme seguridad de que van a actuar y funcionar de acuerdo a lo que se les ha encomendado: velar por el bienestar general. Cuando no hay confianza, es porque las instituciones no están realizando sus funciones correctamente o porque la población percibe que están trabajando para favorecer un sector específico. Si no hay confianza, es casi seguro que los ciudadanos van a evitar lo más posible involucrarse con ellas. Por eso, si una democracia quiere impulsar la participación ciudadana, debe asegurar la credibilidad de sus instituciones.

Para Canto (2012), la participación ciudadana ejerce diversas prácticas que pueden llegar a ubicarse en distintos niveles:

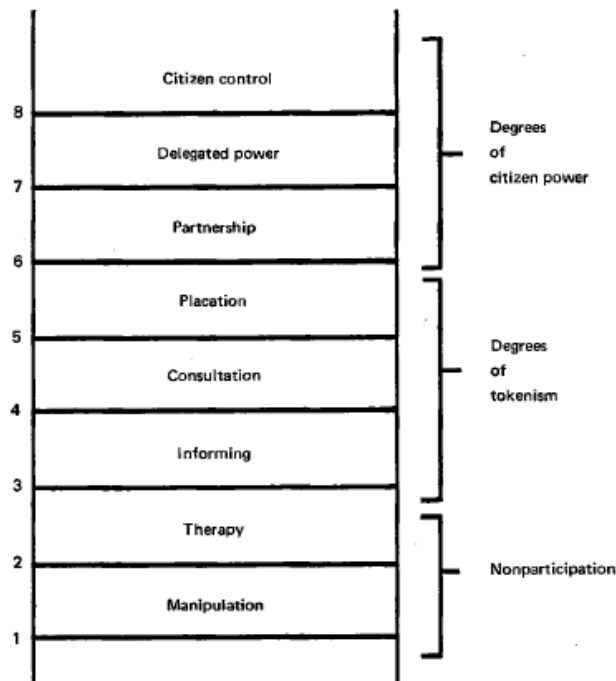
“La *información* es el primer nivel de la pc, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental; el segundo nivel es la *consulta* a los ciudadanos, que se da cuando a través de diversos medios se les pide emitir una opinión sobre una decisión gubernamental; se participa en la *decisión* cuando las

consultas no son solo para emitir una opinión, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta; la *delegación* se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos; la *asociación* es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan y contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades; finalmente, se plantea el *control* de las acciones de gobierno por la ciudadanía, cuando esta se encarga de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando información y emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones, a través de diversas formas de escrutinio sobre el gobierno”.

Al igual que los niveles de Canto (2012), Arnstein (1969) afirma que existen escalones de participación y no participación dentro del concepto de participación ciudadana. Al conjunto de estos escalones ella los denomina “escalera de participación ciudadana”. Este esquema tiene como premisa principal que a mayor número de escalones recorridos, menor será la brecha para alcanzar el empoderamiento del ciudadano.

“En la parte baja de la escalera se encuentran la *manipulación* y la *terapia*. Estos dos escalones describen niveles de no participación que se han inventado para substituir la genuina participación. Su principal objetivo no es permitir que la gente participe en la planeación o conducción de programas, sino que permite a los que detenta el poder de educar o curar a los “participantes”. Los escalones 3 y 4 permiten a los que no tienen poder que tengan voz y sean escuchados. *Informar y consultar*. Aunque son ofrecidos por los poderosos, estos conceptos carecen del poder para asegurar que serán tomados en cuenta, no hay seguimiento y no hay músculo, por tanto, no hay garantía para cambiar el status quo. *Conciliación*, es simplemente un nivel más alto de simulación que permite a los que no tienen poder aconsejar, pero mantiene el derecho de decidir entre los que ostentan el poder. *Asociación*, permite negociar y participar en intercambios con los actores tradicionales del poder. En la parte alta de la escalera se encuentra la *delegación de poder* y el *control ciudadano*, donde los ciudadanos que no tienen poder obtienen la mayor cantidad de posibilidades para la toma de decisiones o la gestión completa del poder”.

Figura 1
A ladder of citizen participation



Fuente: Tomado de Arnstein, 1969, pág. 217.

La participación ha logrado sumar voluntades y adeptos para ser considerada como una alternativa de solución a la compleja situación de las administraciones públicas contemporáneas, sin embargo, también debe de considerarse que se está frente un fenómeno que sigue desarrollándose y profundizando. Queda aún mucho por aprender del concepto y su comportamiento en las distintas formas de gobierno que imperan en el mundo, sin embargo, no debe mantenerse alejado de uno de sus principales objetivos a corto y mediano, su consolidación en la vida cotidiana de los ciudadanos alejada de conceptos utópicos.

Debido al complejo y plural proceso democrático de gobierno, la participación ciudadana constituye el principal insumo del proceso político, es decir, un *input* que debería de impulsar la vitalidad de la comunidad, la generación de herramientas más efectivas para el bienestar y una base para fortalecimiento de las instituciones.

En palabras de Arnstein (1969), la idea de la participación ciudadana es un poco como comer espinaca: nadie está en contra de ese principio porque se sabe que es bueno para uno. La participación ciudadana es un término categórico para el empoderamiento ciudadano. Es la redistribución de poder la que permite que los ciudadanos que no lo tienen, ahora excluidos de los procesos políticos y económicos, sean deliberadamente incluidos en el futuro. Es la estrategia por la cual los que no tienen poder participan para determinar cómo la información es compartida, los objetivos y las políticas son establecidas, los recursos de impuestos son distribuidos y los programas son operados. Es decir, es el mecanismo por el cual inducen significativamente la reforma social, lo que les permite que les sean compartidos los beneficios del sector que toma las decisiones.

La participación ciudadana tuvo que irse abriendo espacio por los intersticios de las rígidas puertas del autoritarismo, añadiendo a las demandas de democracia y desarrollo la de derechos para la ciudadanía, no sólo es una demanda lógica de racionalización en las políticas públicas, sino, más bien, obligaciones del Estado.

Con base en lo antes mencionado, Abramovich (2006, pág. 69) hace un apunte para repensar la relación entre ciudadano y Estado ante este creciente enfoque:

“el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas”.

La reivindicación de los derechos sociales se ha convertido en la posibilidad de fundamentar la transformación de la participación ciudadana más allá de las pugnas ideológicas, pero también se cobró conciencia de que a la par de la dimensión práctica de la exigibilidad de garantía de estos derechos, se requiere de mecanismos de influencia en la toma de decisiones y que, por tanto, demanda instituciones y procesos específicos para la participación.

Uno de los primeros obstáculos que enfrenta el concepto sería los recursos con que se cuentan para la dedicación a lo público. Se debe considerar que el tiempo, los ingresos monetarios y el interés representan un rol determinado para cada ciudadano y que la mayoría de las personas tienen limitados estos recursos por el tipo de funcionamiento que las sociedades modernas demandan, por tanto, se puede esperar que algunos ciudadanos no participen o participen muy poco y quienes los que lo hacen, no encuentren un vivir en ello.

El concepto encuentra uno de sus principales desafíos en el dilema de la toma de decisiones democráticas. Por un lado, dentro de la participación directa del ciudadano se argumenta que la necesidad de producir decisiones racionales basadas en técnicas y estudios, limita el campo de acción de la participación ciudadana; y por otro, se tienen cuestionamientos acerca de la toma de decisiones basadas únicamente en instrumentos y herramientas técnicas que no recojan las opiniones y el sentir de los principales involucrados. La discusión se centra en dos extremos opuestos: toma de decisiones cerradas, técnicas, racionales y eficientes o decisiones construidas con base en el diálogo constante con los ciudadanos, aunque no necesariamente estén enfocadas en la eficiencia. Ambos extremos son tan opuestos que no aportan ninguna novedad al proceso, es por ello que debe de pensarse en cómo la participación puede ser un complemento fundamental para la toma decisiones racional, es decir, pensar en ella más como un medio y no como un fin.

Las distintas combinaciones que se puedan encontrar entre oferta y demanda de participación dependen de los contextos políticos específicos de cada país. No se puede suponer que es el instrumento participativo el que determina el alcance de la participación, sino la situación política e incluso de correlación de fuerzas en la que cada país se encuentre. El dilema entre oferta gubernamental y demanda social de participación debe ser valorado teniendo en cuenta las especificidades del contexto en el cual se desarrolla.

Un análisis de las complicaciones que enfrentan los ciudadanos para ejercer su derecho a participar y las consecuencias que esto tendría es descrito por Subirats (2001, pág. 40) de la siguiente manera:

“Participar no es, en principio, ni bueno ni malo, aunque todos estamos de acuerdo en que la simple ampliación de los espacios de participación ya tiene un valor en sí mismo. No sólo se trata de que la gente participe más. Cada vez parece ser más necesario asumir, que si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones, la erosión de las instituciones representativas irá en aumento y, de esta manera, podrán incrementarse los partidarios de fórmulas decisionales, a pesar de los sacrificios democráticos que puedan comportar. Sin embargo, lo que hace falta es entender que cuando hablamos de participación no hablamos sólo de los intereses afectados, o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a movilizarse, sino del conjunto de la población afectada directamente o indirectamente por la decisión. Y esto quiere decir encontrar caminos para conseguir esta implicación social amplia”.

Para que la participación pueda ser efectiva debe de contar con insumos como información práctica y básica sobre la estructura y funcionamiento de la administración pública, los ciclos de planeación y presupuestación y el alcance que pueden llegar a tener estas prácticas en la construcción de una participación ciudadana inclusiva. Estas acciones implican una recomposición de la cultura política para poder involucrar a la ciudadanía organizada y no organizada en un mismo sentido.

Se habla de participación en la democracia como si toda la sociedad fuera un ente homogéneo que tuviera los mismos intereses y deseos de una mayor participación. Gran parte de los estudiosos en el tema suponen que el ciudadano lo considera necesario y preferente, sin embargo, estudios recientes afirman que no todo el mundo quiere participar y no todos en el colectivo comparten los mismos ideales. Factores como la edad, la ideología política, la geografía o el ingreso son variables que determinan el interés en la participación, también destacan las actitudes de descontento político e insatisfacción con la gestión democrática.

Para Canto (2008, pág. 18) la participación ciudadana tiene tanto recursos muy valiosos como dilemas que pueden sesgar la orientación de este concepto, es por ello, que se da a la tarea de resumir lo que él llama argumentos a favor y en contra de la participación:

A favor de la participación, se resumen los siguientes argumentos:

- Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.
- Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.
- Genera aprendizajes sociales e innovación.
- Fortalece a las instituciones locales.
- Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.
- Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales.
- Genera formación de capital social.
- Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.
- Contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local o regional.

Los argumentos en contra, o por lo menos sobre sus contradicciones, son:

- Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación.
- Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas.
- Se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales.
- Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes.
- Propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada.
- Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas.
- Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

“La participación ciudadana es un recurso esencial para la legitimidad y para mejorar la eficacia de las decisiones de go- bierno. Por eso, los gobiernos democráticos reconocen la necesidad de establecer una vinculación activa con la sociedad y de ampliar los espacios para que la ciudadanía participe en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas” (Díaz, 2017, pág. 353)

No se debe de olvidar que la participación ciudadana necesita de espacios y herramientas que le permitan desplegar mejor sus capacidades, es fundamental que los funcionarios públicos y los ciudadanos puedan deliberar e intercambiar opiniones en un ambiente que privilegie la corresponsabilidad, los acuerdos y los consensos en la toma de decisiones. Estos elementos tienen la capacidad de generar grandes avances en la búsqueda de una forma de gobierno representativa y con vocación participativa.

2.1.1 Niveles de participación ciudadana y de no participación

Arnstein (1969) establece distintos niveles de participación. La autora considera que los dos primeros niveles, “manipulación” y “terapia”, son elementos de control por parte de los tomadores de decisión para limitar al mínimo la experiencia de participación, los ciudadanos son instruidos y utilizados únicamente para liberar la presión. “Tres niveles intermedios corresponden a objetivos de “información”, “consulta” y “simulación” respectivamente, mismos que la autora considera como simples formulismos (tokenism) en la medida en la que el poder de decisión se mantiene en una de las partes. Finalmente, establece tres escalones o niveles superiores que sí constituyen distintos grados de redistribución real del poder: asociación, delegación de poder y control ciudadano” (Díaz, 2017, pág. 346).

1. Manipulación

En nombre de la participación ciudadana, las personas son ubicadas en comités asesores o consejos consultivos con el específico propósito de educarlos o moldear su apoyo. En vez de una participación ciudadana genuina, la manipulación, es el punto más bajo del modelo “escalera de participación ciudadana” y da como resultado la distorsión de participación por parte de los que ostenta el poder (Arnstein, 1969, pág. 218, traducción propia).

2. Terapia

En este nivel, Arnstein (1969, pág. 2019) menciona que al no ser atendidas las demandas de la sociedad en la búsqueda de una participación ciudadana genuina, ésta desarrolla un sentimiento de impotencia que es catalogado por los poderosos con un tipo de enfermedad mental, la cual requiere ser atendida a través de mecanismos de terapia grupal que involucre a los ciudadanos en procesos de planeación simulada. Lo que caracteriza a este tipo de participación es la simulación de la cura al mal “patológico” a través de acciones de participación, en vez de cambiar el racismo y victimización hacia el ciudadano.

“Hoy día, el mundo en el que vivimos es mucho más hecho por el hombre, o artificial, casi cada elemento de nuestro ambiente muestra evidencia de ser hecho por el hombre. El ambiente que nos rodea está tapizado de cadenas de símbolos que nosotros recibimos a través de los ojos y oídos, escritura, lenguaje, y las leyes que gobiernan estas cadenas de símbolos [...] dependen de nuestra colectividad artificial” (Simon, 1996, Cit. en Vélez, 2019, pág 6).

La simulación emerge de la interacción de operadores individuales en un ambiente artificial bajo reglas de decisión sencillas que influyen en los comportamientos sociales dentro de las estructuras sociales fundamentales; los agentes tienen racionalidad limitada. De este proceso de simulación surgen las sociedades artificiales que son vistas como laboratorios, donde crecen ciertas estructuras para descubrir mecanismos locales o micro que son suficientes para generar estructuras macro sociales y comportamientos colectivos de interés (Epstein y Axtell, 1996, Cit. en Vélez, 2019).

3. Información

“Informar a los ciudadanos acerca de sus derechos, responsabilidades y opciones puede ser el primer paso importante para legitimar la participación ciudadana. Sin embargo, muy frecuentemente el énfasis de esta iniciativa está basado en una vía de un sólo sentido de información (de la parte oficial hacia los ciudadanos), sin un canal que provea de

retroalimentación a las partes y sin poder para entablar una negociación. Bajo estas condiciones, particularmente cuando la información es provista en una etapa tardía de la planeación, los ciudadanos tienen muy pocas oportunidades de influencia en un programa diseñado para su beneficio” (Arnstein, 1969, pág. 219, traducción propia).

Canto (2012, pág. 15), por su parte, ubica la información en el primer nivel de la participación ciudadana y menciona que la caracteriza el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos del sector gubernamental entre los principales documentos.

“El derecho a la información se ha convertido en un derecho inalienable para cualquier ciudadano, y se sitúa dentro de los derechos civiles y políticos reconocidos en cualquier parte del mundo... Este derecho constituye, por tanto, un pilar de la convivencia democrática, y al tiempo un derecho fundamental del individuo. Ha sido calificado como un derecho humano de primera generación, vale decir, los derechos civiles y políticos que tienen por finalidad la protección de la libertad, la integridad física y moral de los seres humanos” (Arrieta, 2014, pág. 7).

En este sentido, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos eleva a rango consuetudinario el derecho de los ciudadanos a recibir información garantizada por el Estado. “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación en Mayo del 2015 es la norma que rige y promueve a nivel nacional la transparencia y el acceso a la información pública. En su artículo 4º consagra el: “derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir,

buscar y recibir información, por tanto, 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 Ley” (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015).

Arrieta (2014), considera que este derecho está integrado básicamente por tres facultades: investigar, recibir y difundir mensajes informativos. La facultad de recibir implica la obtención y recepción de información, de acuerdo con los propios intereses, mientras que la facultad de investigar la poseen tanto los profesionales de la información como el público, y les permite acceder a las fuentes de información y de opinión, sin limitaciones, siendo un deber para quienes manejan las fuentes de información permitirles el acceso.

Con base en Urbina (2006, pág. 17), el derecho a la información se considera como un derecho de doble vía, en el sentido de esa doble vertiente que significa recibir y dar información, pero está claro que su núcleo operacional está representado por la posibilidad de buscar, recibir y difundir información, lo cual constituye el derecho genérico a la libertad de información.

La información debe cimentar la reconstrucción de la confianza en las instituciones y el sistema democrático liberal. Retomar la oportunidad a una nueva arquitectura de las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. A través de la divulgación de la ejecución, los procedimientos y los presupuestos se debe discutir los resultados de programas y las políticas públicas en beneficio de los ciudadanos, sin embargo, siempre se encuentra latente la posibilidad de que este diálogo se convierta en un monólogo donde las autoridades no tenga la vocación y convicción de escuchar la retroalimentación de los gobernados.

Con base en Shedler (2008, pág. 23), los ciudadanos tienen el derecho a recibir información y los gobiernos la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también el ciudadano tiene el derecho a recibir una explicación y los gobiernos el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Ugalde (2015, pág. 81), señala que la información en México tiene importantes retos, como la baja penetración de las tecnologías de la información o la casi nula participación ciudadana, las cuales tendrían que superarse para construir un espacio de dialogo entre gobernantes y gobernados y que ello arroje como resultado una verdadera cultura de la rendición de cuentas. Además, señala que la democracia se basa en un diálogo constante y cotidiano entre el gobierno y la sociedad, facilitado por la información y que influye directamente en el proceso de toma de decisiones y en la adopción de políticas públicas específicas.

“En un principio los gobiernos solamente publicaban información de lectura, comúnmente para cumplir con sus obligaciones de transparencia básicas, y el público era simplemente un agente que consumía la información o contenidos y ahí terminaba el proceso de comunicación. Este era el mundo de la Web 1.0. En su primera versión, la red daba a los gobiernos la vía para publicar grandes cantidades de información en un formato de sólo lectura. Gracias a ella, los gobiernos comenzaron a crear sus primeros sitios oficiales, pero solo de una vía sin interacción con los ciudadanos” (Ugalde, 2015, pág. 82)

Ugalde (2015, pág. 82) hace mención a la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación que a principios del siglo XXI dieron pie al surgimiento de una nueva herramienta digital denominada Web 2.0, y que aumentaría las posibilidades de una mayor interacción entre gobiernos y ciudadanos:

“el surgimiento de la web 2.0 en 2004... se caracteriza por permitir que los usuarios puedan crear, almacenar, compartir y manipular información en un ambiente digital que privilegia su interacción: Internet como un medio participativo. Con ella el ciudadano puede acceder a la información gubernamental a través de páginas que permiten la interacción, poseen canales de retroalimentación y que siguen principios de usabilidad, es decir, un diseño centrado en el usuario que busca facilitar su navegación. Este es el mundo de la Web 2.0 donde la información puede traducirse en un beneficio social mayor, pues los ciudadanos ya no sólo consumen contenidos, sino que también tienen la oportunidad de producirlos”.

4. Consulta

Invitar a los ciudadanos a opinar, así como a informar, puede legitimar el avance de pasos a una completa participación. Pero si la consulta no es combinada con otras formas de participación este nivel seguirá siendo una simulación ya que no garantiza que las preocupaciones e ideas de los ciudadanos sean tomados en cuenta. Los métodos más frecuentes de consulta son las encuestas, las reuniones vecinales y las audiencias públicas. (Arnstein, 1969, pág. 219, traducción propia)

Cuando los que ostenta el poder restringen el suministro de ideas de los ciudadanos en este nivel, la participación se observa como un simple aparador de ropa, el cual puede ser observado pero no entrar en contacto con él. Los ciudadanos primordialmente son percibidos como una estadística abstracta y la participación es medida por el número de asistentes a una junta, por el número de folletos que se repartieron o por el número de cuestionarios respondidos. Lo que las personas logran con esto es haber “participado”, y lo que los poderosos obtienen es haber involucrado en un proceso de toma de decisiones a los ciudadanos (Arnstein, 1969, traducción propia).

“En México también existen otros mecanismos de participación ciudadana, como la consulta popular y la iniciativa ciudadana. El artículo 35 constitucional establece que es derecho de un ciudadano “votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional”. Estas consultas pueden ser convocadas por el Congreso a petición del presidente de la República, del 33% de los integrantes de cualquier cámara o del 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores” (Ugalde, 2015, pág. 76)

Estas consultas pueden abordar cualquier tema, excepto derechos reconocidos por la constitución, ingresos y egresos de la federación, seguridad pública y materia electoral. La institución encargada de darle legalidad y formalidad a este tipo de procedimientos es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien debe determinar la constitucionalidad del objeto de cada consulta popular antes de llevarla a cabo.

“En el 2014 se hicieron tres consultas populares que, sin embargo, fracasaron estrepitosamente. Se prometió cambiar la reforma energética (por el PRD), elevar el salario mínimo (por el PAN) y reducir el número de diputados plurinominales (por el PRI). Las consultas lograron conjuntamente recolectar 13 millones de firmas, pero nada de lo propuesto ocurrió...” (Ugalde, 2015, pág. 80).

Los problemas que enfrentaron estas iniciativas se resumen básicamente en una legislación deficiente de este tipo de procesos participativos, es decir, no se sabe a ciencia cierta los alcances y límites de las consultas populares; autores como Ugalde (2015) concluyen la redacción de las preguntas en cada una de las consultas fue inadecuada, lo que impedía que se obtuvieran respuestas categóricas en sentido positivo o negativo, como marca la ley; y por último, la gestación y diseño de estas iniciativas no tuvieron realmente participación de la ciudadanía porque estuvieron totalmente diseñadas e impulsadas por los intereses de los partidos políticos.

En fechas recientes este tipo de iniciativas nuevamente tuvieron una gran resonancia en el espacio público de nuestro país cuando el presidente electo de México para el periodo 2018-2024, Andrés Manuel López Obrador, impulsó desde su campaña el sometimiento a consulta popular de la continuidad de las obras del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) en el lago de Texcoco. Al igual que las consultas pasadas, este ejercicio de participación careció de una legislación adecuada, su diseño y estructura se gestó en el seno de la entrante administración federal (aún sin haber entrado formalmente en facultades) y en todo momento demostró sus interés por cancelar el avance de las obras realizadas hasta el momento.

El mismo proceso se repitió dos veces en un lapso de un año. En una primera instancia se sometió a “consideración” de los ciudadanos la puesta en marcha de un tren de carga y pasajeros que conectara varios estados de la península de Yucatán, denominado Tren Maya, y en una segunda ocasión se sometió a consulta la continuidad de la instalación de una planta de cerveza en Baja California, esta última, a diferencia de los anteriores, se

realizó únicamente en el ámbito local. Cada una de ellas afrontaba los problemas de las anteriores, y nuevamente el principal impulsor de estas iniciativas de “participación” no era imparcial en cuanto a su opción preferente.

5. Simulación

Según Arnstein (1969, pág. 220), este nivel se caracteriza porque los ciudadanos comienzan a tener un grado de influencia, aunque en la práctica se efectúan pequeñas concesiones superficiales hacia el colectivo discriminado, pero sin modificar el estado preestablecido de las cosas. Se permite que los ciudadanos puedan aconsejar o planear, pero los que ostentan el poder retiene el derecho a juzgar la legitimidad y factibilidad de las propuestas ciudadanas.

“El grado en que los ciudadanos pueden caer en la simulación depende básicamente de dos factores: la calidad de asistencia técnica que tengan para articular sus prioridades; y la medida en que la comunidad se ha organizado para presionar por esas prioridades” (Arnstein, 1969, pág. 220, traducción propia).

El investigador Canto (2008, pág. 14), afirma que “la sociedad no puede ser una vaga y simple constelación equiparable de actores que exigen cada vez su tajada de poder, ni un simple telón de fondo para la aplicación y socialización de políticas”.

En las sociedades en las que gracias al desempeño democrático de los ciudadanos y sus organizaciones se ha distendido la relación Estado-sociedad, el proceso de la participación tiende a concebirse más como una acción que involucra activamente a los actores sociales en la toma de decisión, en vez de ser concebidos como un mero espectador de la intervención gubernamental.

Esta simulación de participación ciudadana ha llevado a quienes ostenta el poder “a suplir las carencias de intermediación social con la generación de instrumentos participativos

que, al rebasar las demandas y las capacidades de las organizaciones de la sociedad, terminan siendo solo formas carentes de un contenido político real” (Canto, 2012, pág. 46).

“Por otra parte, la lógica del clientelismo que rige las relaciones y prácticas gubernamentales de representantes y autoridades, así como el ejercicio coercitivo del poder, han frenado e inhibido la conciencia de los derechos y el desarrollo de participaciones ciudadanas (individuales y colectivas) autónomas, plurales y con capacidad de influir en las decisiones del gobierno local y otras instancias institucionales” (Massolo, 1991, págs. 259-260).

Un ejemplo de este tipo de acciones es la participación orientada a la gestión del entorno inmediato. El dispositivo paradigmático que ejemplifica de una manera más sencilla este enfoque es el Presupuesto Participativo, iniciativa emanada de la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Sin embargo, no sólo este tipo de prácticas desarrollan ejercicios que Arnstein (1969) describe como concesiones que no aportan a la modificación del estado preestablecidos de las cosas; consejos de barrio o vecinales, consejos comunales, cabildos abiertos, foros de seguridad, consejos consultivos temáticos y planificación estratégica participativa se encuentran entre las prácticas recurrentes de esta modalidad.

La práctica del Presupuesto Participativo fue “desarrollado por primera vez en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, y se concibió como una pirámide participativa para la toma de decisiones de orientación presupuestaria. Esta pirámide suponía la selección de delegados desde el nivel micro-local o de barrio, instancia de las primeras asambleas, hasta el nivel de la ciudad, pasando por el nivel intermedio de los Foros de sector” (Annunziata, 2019, pág. 315).

Annunziata (2019, pág. 316), señala que en estos dispositivos, la participación es “otorgada” por las autoridades, más que “conquistada” por la ciudadanía. Su dinámica es top-down, es decir que es el Estado local el que invita a la ciudadanía a participar y el que controla todo el proceso. Puede verse a estos dispositivos incluso como prolongaciones del Estado.

En general, la participación ciudadana efectiva en estas formas institucionalizadas de participación, ronda el 1% de la población local en América Latina”.

Esta noción hace sentido con la concepción de la toma de decisiones desde “la punta de la pirámide”. El diseño, implementación y evaluación de políticas y programas viene acompañado de ciertas preferencias valorativas del tomador de decisiones y el monto de recursos destinados, con lo cual logra imponerse a los administrados como actos públicos. “Esta concepción denota: a) un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos; b) el privilegio al trabajo de los expertos y de quienes toman decisiones; c) la idea de que la política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; y d) la noción de que el programa en cuestión es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente” (Canto, 2008, pág. 14).

6. Asociación

En este nivel el poder es redistribuido a través de negociaciones entre los ciudadanos y los poderosos. Se ponen de acuerdo para compartir la planeación y las responsabilidades del proceso de toma de decisión a través de estructuras como comisión de políticas y comités de planeación. Después de que las reglas son establecidas por ambas partes, no están sujetas a un cambio unilateral.

La asociación puede trabajar más efectivamente cuando hay una fuerte base en la comunidad y los líderes ciudadanos son responsables; cuando el grupo de ciudadanos tiene los recursos financieros para pagar razonablemente a sus líderes el esfuerzo de su tiempo consumido; y cuando el grupo tiene los recursos para contratar sus propios técnicos, abogados y coordinadores. Con estos ingredientes, los ciudadanos tienen cierto grado de influencia sobre los resultados del plan (tanto como ambas partes encuentren útil mantener la asociación) (Arnstein, 1969, pág. 221, traducción propia).

Al respecto, Canto (2012, pág. 29) señala la asociación como “un nivel superior de participación que implica iniciativa por parte de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan y contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en su ámbito de responsabilidades”.

Un ejemplo en nuestro país de este proceso de asociación es la presión y lucha de los habitantes de la Ciudad de México por sus derechos políticos. Desde la época de los años veinte del siglo pasado, la capital del país y sede de los poderes de la unión se encontró limitada a ser una dependencia administrativa del poder ejecutivo federal. Los derechos políticos de los habitantes del país se limitaban a los estándares mínimos democráticos. El único derecho a voto que ejercían era efectivo para el cargo a presidente de la república.

Los primeros esbozos de una transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema con mayor apertura se dieron gracias a las elecciones de finales de los años ochenta. Su impulso sirvió de aliciente para exigir un cambio político en la capital del país, desplegado con los esfuerzos de organizaciones y movimientos sociales de esa época.

“La reforma aprobada en septiembre de 1993 comprendía una reestructuración del gobierno de la ciudad, al otorgarle a la Asamblea de Representantes del DF facultades legislativas y al limitar las facultades presidenciales en lo relativo al nombramiento del jefe del gobierno capitalino, así como al crear una nueva figura de participación de la ciudadanía en la gestión vecinal, los consejos ciudadanos delegacionales” (Peschard, 1998, pág. 282).

“La iniciativa de la reforma consideraba que los consejeros ciudadanos de las delegaciones debían constituir un espacio nuevo para formalizár e institucionalizar la tarea de la gestión urbana, incorporando en un cuerpo formal y electo a voceros o representantes de las organizaciones sociales que venían desarrollando dichas tareas en la ciudad. Es decir, se trataba de impulsar formas de mediación entre el gobierno y la sociedad que permitieran a ésta ejercer una función fiscalizadora mayor, limitando así la influencia de los grandes intereses creados” (Martínez Assad, Villaseñor y Reyes Vayssade, 1995, Cit. en Peschard, 1998, pág. 283).

Los consejos ciudadanos delegacionales se gestaron como una práctica de asociación entre ciudadanos y autoridades. “Ideados para abrir un espacio para la representación de las demandas e intereses vecinales dentro de las estructuras de gobierno de la Ciudad de México, los consejos delegacionales nacieron con facultades de supervisión y de evaluación, pero lo más importante fue que se les dotó de la capacidad para aprobar los programas operativos de cada año en las delegaciones, lo cual los erigió en verdaderos órganos de poder, con independencia de la administración pública del extinto Distrito Federal” (Peschard, 1998, pág. 291).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se habían logrado para poner en marcha esta práctica, la baja participación en el proceso (en promedio el 20% de los registrados en el padrón) marcó una tendencia de desconfianza que sería muy complicada de revertir. Entre los factores que determinaron esta tendencia se encontraban: la novedad del cargo y la falta de claridad sobre sus funciones, la indiferencia de una parte de la población y la participación poco disimulada de los partidos en la elección de los consejeros.

7. Delegación

En este nivel la negociación entre ciudadanos y funcionarios puede resultar en un logro de dominio ciudadano de la toma de decisiones sobre un plan en particular o un programa. En este nivel las personas aseguran que les sea entregada la rendición de cuentas de un programa directamente a ellos. Para resolver diferencias los que ostentan el poder necesitan empezar un proceso de negociación con los ciudadanos en lugar de responder a presiones que provengan del exterior (Arnstein, 1969, pág. 222, traducción propia).

Otro modelo de delegación son grupos separados y paralelos de ciudadanos y quienes detentan el poder, con una visión de un veto ciudadano en caso de diferencias de opinión que no pudieran ser resueltas por medio de la negociación. Este es un modelo particular de

coexistencia interesante para grupos de ciudadanos que desconfían de las colaboraciones con autoridades, ello los incentiva a participar activamente en una planificación conjunta.

Con respecto a este concepto, Canto (2012, pág. 29) argumenta que esta situación se genera cuando un gobierno otorga a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado a la atención de un problema público.

En este nivel “el Estado se alegra de contar con la presencia de fuerzas organizadas (y eventualmente seleccionar las más pertinentes en función del espacio público concerniente y de descartar aquellas que se rebelen contra el orden constitucional)” (Bacqué, Rey, y Sintomer, 2012, pág. 117).

El grado de participación ciudadana en este nivel consiste en la “delegación por el Estado de una parte de sus prerrogativas a las asociaciones para realizar tareas que por su competencia les conciernen y favorecer la acción de asociaciones que efectúen trabajos de utilidad pública. Sobresale el caso del desarrollo comunitario en Estados Unidos o en Gran Bretaña, en el que la participación se apoya en los stakeholders, grupos de habitantes constituidos en torno a los proyectos” (Bacqué, Rey, & Sintomer, 2012, pág. 117).

En este proceso las autoridades institucionales voltean hacia las asociaciones o stakeholders para entablar un proceso de negociación para la toma de decisiones que afronten los problemas públicos que requieran de la atención de ambos sectores. Es decir, se responsabilizar a los ciudadanos tanto en la toma de decisiones como en la puesta en marcha de las actividades para afrontar el problema.

8. Control

Los ciudadanos demandan este grado de participación y poder que garantice que los participantes pueden planificar y gobernar un programa o una institución, estar a cargo de la

política y los aspectos de administración y poder negociar las condiciones que las externalidades requieran modificar (Arnstein, 1969, pág. 224, traducción propia).

“Se plantea el control de las acciones de gobierno por la ciudadanía, cuando ésta se encarga de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando información y emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones, a través de diversas formas de escrutinio sobre el gobierno” (Canto, 2012, pág. 29).

La escala propuesta normativamente por Bordenave (1986, pág. 30-36 Cit. en Fedozzi, 2012, pág. 194) para la verificación del menor o mayor acceso al control de las decisiones entre miembros y dirigentes puede ayudar a la visualización de los posibles grados de participación. De esta forma, en dirección ascendente el mayor control de los miembros sería: 1] información/reacción; 2] consulta facultativa; 3] consulta obligatoria; 4] elaboración/recomendación; 5] coadministración; 6] delegación; 7] autogestión. Proyectando esto en un sistema participativo en la administración pública, se tendría el menor grado de acceso al control del asunto de la información/reacción y el mayor en el punto de la autogestión.

Los ciudadanos pueden también ser llamados a ejercer una función de control de la acción pública, ya sea como usuarios directamente interesados (stakeholders) o jugando un papel que el “dador de órdenes” políticas es el encargado de ejercer. La idea es entonces que una participación activa mejora el accountability de los servicios públicos (o de prestadores privados) y de su calidad” (Bacqué, Rey, y Sintomer, 2012, pág. 126).

A través de este grado, los ciudadanos se dan a la tarea de comprender de una forma más clara y transparente el funcionamiento de la gestión pública. Los intereses particulares e inmediatos pasan a un segundo plano para actuar con una sola visión propositiva en el quehacer público y exigente de mecanismos propios de la rendición de cuentas.

2.2. Rendición de cuentas

“La rendición de cuentas se usa frecuentemente como un concepto normativo, un conjunto de estándares para la evaluación del comportamiento de los actores públicos. Rendir cuentas es una virtud, una cualidad positiva de organizaciones o funcionarios. En cambio, en la perspectiva alterna, la rendición de cuentas se entiende con un sentido más acotado a los descriptivo: como un mecanismo social, una relación o arreglo institucional en la que un agente debe de rendir cuentas a otro agente o institución” (Bovens, 2010, pág. 948, Cit. en Becerra y Cejudo, 2011, pág. 27).

Para Ackerman (2008, pág. 18), “la rendición de cuentas es un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando así la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana”.

Tanto la sociedad organizada y no organizada, como instituciones públicas, buscan reforzar los pesos y contrapesos con énfasis en la producción de transparencia. A través de inspecciones, auditorías, reportes, comisiones y demás herramientas que enriquezcan la rendición de cuentas en la toma de decisiones. “La máxima de la rendición de cuentas se vincula con la obligación de todo ente público de informar objetiva, amplia y sistemáticamente sobre sus actividades” (Transparencia Mexicana; Instituto del Banco Mundial, 2014, pág. 12).

La rendición de cuentas puede entenderse por medio de un esquema de responsabilidad que atañe al cumplimiento de una determinada acción que sujeto A está obligado a cumplir bajo determinados criterios y características, y que sujeto B se encuentra en total libertad y derecho de verificar, por medio de canales preestablecidos o la aparición de nuevos según la demande, el cumplimiento de estas obligaciones. Así, en la concepción elemental del esquema, cuenta al menos con: a) dos sujetos involucrados, b) la acción sobre la que se rinden cuentas, relacionada con la responsabilidad que asume el sujeto A (en sentido de dar respuesta del por qué ha tomado ciertas decisiones y con base en qué), y un juicio o sanción emitido por el sujeto B.

En México, las Auditorías Superiores, son entes fiscalizadores y órganos de control interno que conforman el andamiaje institucional para desarrollar y fortalecer mecanismos concretos, observables, medibles y evaluables para la rendición de cuentas. Estas acciones maximizan la obligación irrenunciable que tiene el gobierno de informar, explicar y justificar.

Andreas Shedler (2008, pág. 11), menciona que la discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas se origina en inglés “(...) la palabra mágica, el concepto clave es *accountability*. La rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia no por necesidad. Se puede precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas”.

“La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).” (Shedler, 2008, pág. 12)

La rendición de cuentas busca también que el ciudadano se involucre en el ciclo de presupuestación para tener un mayor control sobre el uso de recursos públicos, esto a su vez podrá generar confianza en las instituciones públicas y una ventana de oportunidad en el aumento en la recaudación de impuesto, ya que la sociedad tendría una mayor disposición a cumplir con las obligaciones fiscales porque sabrán que sus aportaciones serán invertidas de una forma adecuada bajo su supervisión.

2.3. Transparencia

La transparencia en la administración pública dota a los ciudadanos del acceso a cualquier clase de información que la gestión genere o utilice para el cumplimiento de sus obligaciones. Consiste en que la información relativa a la integración y funcionamiento de las instituciones públicas se encuentre disponible, confiable y de calidad para el uso y manejo de los ciudadanos.

“La transparencia se entiende como el grado de información y la actitud con que se afronta la rendición de cuentas. La transparencia debe ser coherente con la entidad y su misión. Más allá de las cuentas claras, transparencia significa mostrar abiertamente el engranaje de una organización. Es decir, cómo funciona, cómo se lleva a cabo su trabajo, cuáles son los procesos internos, sus decisiones o los resultados obtenidos” (Baamonde, García, y Martínez, 2017, pág. 440).

“De acuerdo a Transparencia Internacional, el término transparencia se refiere a la cualidad de un gobierno, compañía, organización o persona de ser abierto a la divulgación de información, políticas, planes, procesos y acciones. Como regla general, servidores públicos, gerentes y directores de compañías y organizaciones tiene la obligación de actuar de forma visible, predecible y comprensible para promover la participación y la rendición de cuentas” (Lizcano, 2012, en Rebolledo, Zamora, y Rodríguez, 2017, pág. 363, traducción propia).

Aplicada a las administraciones públicas, la transparencia podría definirse como la apertura hacia el público en general de la estructura y funciones del gobierno, las intenciones de política fiscal, las cuentas del sector público y sus proyecciones (Kopits y Craig, 1998, traducción propia).

Se ha estudiado que este concepto hace su aparición en el espacio legislativo en diciembre de 1766 en Suecia, con la puesta en marcha de la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicos”, y que tenía como principal impulsor al

diputado y sacerdote Anders Chydenius. Más de veinte años después, la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” en Francia marcó otro parteaguas para la transparencia, ya que la Asamblea Nacional reconoció a la sociedad con el incuestionable derecho a pedir cuentas a todo agente público por su administración, ello incluía la apertura a la información. La concepción actual de transparencia, señalan algunos autores, retoma los aspectos básicos que decretaba la Ley de Libertad de Información (FOIA) en Estados Unidos, en el lejano 1966.

Para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a intervenir en asuntos públicos y la toma de decisiones, deben contar con la mayor cantidad de información transparente, completa e inteligible existente, de no ser así se corre un alto riesgo que la toma de decisiones se torne poco visibles, oscura y al amparo de una opacidad que limita gradualmente el accionar de los ciudadanos y sus derechos.

La transparencia apalanca la neutralidad de la administración, promueve sistemas de control y crea barreras a la corrupción (Villoria-Mendieta, 2000, Cit. en Manfredi, 2017, pág. 354)

“La transparencia difunde que los datos estén disponibles en la web y que cualquier ciudadano pueda acceder a ellos sin ninguna restricción. Sin embargo, este es un principio incompleto. La transparencia es un objetivo necesario, pero de ninguna manera suficiente para generar cambios positivos en la calidad de los gobiernos democráticos” (Prince & Jolías, 2013, pág. 6).

2.4. Gobierno electrónico

“El Gobierno Electrónico constituye una nueva manera de organizar la gestión pública para aumentar la eficiencia, transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a los ciudadanos a través de un uso intensivo y estratégico de las tecnologías de la información y

comunicaciones, tanto en la gestión interna del sector público como en sus relaciones diarias con ciudadanos y usuarios de los servicios públicos” (Kaufman, 2003, pág. 8).

Para Gil-García y Luna-Reyes (2003 y 2006) en (Gil-García, Mariscal, & Ramírez, Gobierno Electrónico en México, 2008, pág. 3) definen al Gobierno Electrónico como “la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usan información de forma intensiva y fomente la sociedad del conocimiento”.

El Gobierno Electrónico tiene como premisa ser un mejor gobierno producto del resultado de mejores políticas, una mayor calidad en el servicio, participación constante y efectiva del ciudadano, mayor transparencia y una amplia rendición de cuentas. El uso de herramientas tecnológicas en el gobierno fomenta una relación de confianza con la sociedad, ya que vincula la apertura y la transparencia con la consolidación de un sistema democrático, por tanto, es determinante reducir la brecha digital que existe en el mundo asumiendo una perspectiva de igualdad en el uso y acceso a las tecnologías.

La probabilidad de éxito del Gobierno Electrónico pasa por gobiernos y sociedades que garanticen la gobernabilidad con base en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, gobiernos eficaces y eficientes centrados en la innovación y una ciudadanía que exige y participa en las decisiones públicas. “El Gobierno Electrónico es un concepto que va más allá del uso de tecnologías, ya que involucra aspectos organizacionales, institucionales, sociales y del contexto en que se desarrollan, implementan y usan estas tecnologías de información y comunicación” (Gil-García y Luna-Reyes, 2008, pág. 53)

La definición de Gobierno Electrónico varía de un autor a otro dependiendo de ámbito de estudio, sin embargo, autores como Gil-García, Mariscal y Ramírez (2008) y Gil-García y Luna-Reyes (2008) han argumentado que existen diferentes formas de definirlo. La variación en las definiciones comúnmente resalta una mayor importancia a la prestación de

servicios a través de medios electrónicos y otras expanden el concepto al compromiso con la participación ciudadana en los procesos de administración y políticos del gobierno.

Con base en Zweers y Planqué (2001, pag. 60), “el Gobierno Electrónico se refiere a la provisión de información, servicios o productos a través de medios electrónicos, que se pueden obtener en cualquier momento y lugar; ofreciendo valor agregado para todos los participantes en la transacción”. Por otro lado, Galindo (2001) (Cit. en Gil-García y Luna-Reyes, 2008, pág. 54) “propone que Gobierno Electrónico se refiere a las diferentes relaciones que existen entre la ciudadanía y las autoridades como consecuencia del uso de herramientas electrónicas -en particular del internet- como una forma de ejercer los derechos políticos de los ciudadanos”.

De forma amplia, Gobierno Electrónico puede ser entendido como el uso de todo tipo de tecnologías de información y comunicación, desde el fax hasta las agendas electrónicas conectadas a una red celular, para facilitar la administración diaria del gobierno y sus relaciones con organismos no gubernamentales. Finalmente, es común relacionar Gobierno Electrónico con acciones que se desarrollan a través de Internet con el objetivo de mejorar el acceso de los ciudadanos a la información del gobierno, servicios que aseguran su participación en los procesos de políticas públicas, y su satisfacción con las acciones gubernamentales.

Gil-García, Mariscal y Ramírez (2008, pág.5) señalan que existen estudios que presentan las experiencias de países pioneros en el diseño e implementación del Gobierno Abierto:

“Especialmente destacan los casos de Estados Unidos y Canadá, pero también las experiencias de países en desarrollo como Chile. Estados Unidos ha tratado de reformar al gobierno tratando de convertir a los ciudadanos en el centro de los procesos gubernamentales en base al uso de mecanismos de mercado. Se ha intentado que el gobierno tenga una mejor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas y a un costo menor al incorporar las TIC's para mejorar los servicios a los ciudadanos (“e-government directive”). Se creó un portal único que contiene toda la información sobre los servicios que proporcionan los distintos

niveles de gobierno (www.firstgov.gov). Hasta 2006, este portal ponía al alcance de los ciudadanos 27 millones de páginas con información de 20 mil sitios del Gobierno de los Estados Unidos”.

2.5. Tecnologías de la Información y la Comunicación

Las Tecnologías de la información y la **comunicación** (TIC) han tenido un gran impacto en la sociedad, ya que tanto ciudadanos como instituciones han adoptado estas tecnologías y comprobado sus ventajas. “Con seguridad puede afirmarse que el desarrollo y la implementación de las TIC en los últimos años ha contribuido a que el Gobierno Electrónico gane popularidad en el contexto mundial por su capacidad para mejorar las transacciones y relaciones entre el gobierno y la sociedad en general” (Pathak, Singh, Belwal y Smith, 2007 Cit. en Sour, 2017, pág. 123).

“Las tecnologías de información y comunicación (TIC) son una innovación o creación en computación (hardware y software) o en telecomunicaciones que posibilita el procesamiento, la acumulación y la distribución de la información a través de redes de comunicación. Es decir, las TIC son herramientas para compartir, distribuir, reunir y comunicar información”. (Universidad de Castilla- La Mancha, 2005, pág. 4)

“Con la convergencia de las TIC y el surgimiento de la llamada sociedad de la 'información' o 'del conocimiento', el conocimiento y la información se han convertido en un factor determinante de nuestra vida económica, social y cultural. Por lo tanto, los medios de control de la producción y difusión de la información también se han tornado vitales” (Universidad de Castilla- La Mancha, 2005, pág. 5).

El entorno digital que se ha desarrollado en gran parte por el uso de las sistemático de las TIC, ha ocasionado que las necesidades de las sociedades modernas se transformen y aparezcan nuevos canales de comunicación e interacción entre gobernantes y gobernados; más abiertos, corresponsables, colaborativos, transparentes y con una mayor cobertura,

convirtiendo a la sociedad en una estructura que busque ser más horizontal y menos vertical, disminuyendo las brechas entre la punta y la base social.

Desde finales de los 90, gracias al asombroso desarrollo de los sistemas computacionales, los gobiernos han utilizado el internet, softwares y otras tecnologías de la información para aumentar su capacidad de gestión a las demandas de los ciudadanos. Servicios, trámites, documentos oficiales, denuncias, pago de impuestos, capacitaciones, transparencia, han sido algunos de los elementos que el gobierno ha podido conducir a través de los nuevos canales de comunicación.

La Universidad de Castilla-La Mancha, en España, considera que las TIC pueden ser también una poderosa herramienta para la resistencia, la movilización social y el desarrollo en manos de personas y organizaciones que trabajan para la libertad y la justicia. Es desde esta perspectiva que esta organización considera su promoción, uso estratégico y apropiado, para el desarrollo y distribución de conceptos asociados a los derechos ciudadanos.

La puesta en marcha de las TIC ha incrementado la eficiencia en los procesos y las operaciones diarias del gobierno, esto se logra gracias al acceso a la información pública y la simplificación en el almacenamiento y transmisión de los datos a los ciudadanos. Aunado a ello, la simplificación administrativa logra reducir el gasto público gracias a herramientas simples y de fácil acceso que ahorran tiempo y esfuerzo a los administradores públicos y al usuario final.

“Bajo esta línea de apertura existe un concepto denominado datos abiertos (*Open Data*), que en su objetivo señala que determinados datos estén disponibles o accesibles para o por cualquier persona u organización sin ninguna restricción de uso (de patentes, de derechos de autor, *copyright* y otras formas de protección legal). Esto podría ser entendido como una filosofía basada en la idea de que los datos y/o la información generada por las Administraciones Públicas pertenecen a la sociedad” (Yu y Robinson, 2012, Cit. en Prince y Jolías, 2013, pág. 9).

2.6. Gobierno Abierto

“Existen un par de fuentes de información que tiene sus hipótesis acerca del origen del concepto de Gobierno Abierto. En fechas recientes el concepto de abierto (*openness*) ha tomado fuerza en el ámbito político, y empero filósofos como Karl Popper ubican sus orígenes en la Atenas democrática del siglo quinto a. C. Sin embargo, dicho concepto solo cobró relevancia social luego de que Popper escribiera la *Sociedad abierta y sus enemigos*, durante su exilio en Nueva Zelanda a causa de la Segunda Guerra Mundial. En él, expone una amplia crítica histórica al pensamiento y las políticas rígidas basadas en verdades inmutables, calificándolas con el término de sociedades cerradas puesto que en ellas la voluntad del individuo se encuentra sometida. En contraposición, la sociedad abierta se basa en principios democráticos que permiten a un individuo confrontar sus decisiones personales, en un programa político de equidad individual” (Popper, 1962, pág. 169-201, Cit. en Cruz y Zamudio, 2017, pág. 58).

Algunos autores relacionan la idea de que el ciudadano tenga el derecho de controlar y participar en el gobierno desde por lo menos la era del Iluminismo. Estudios afirman, incluso, que desde la “Declaración de Independencia y Constitución de los Estados Unidos” se consagran las nociones básicas de Gobierno Abierto. En la actualidad sus principios están reconocidos en casi cualquier país democrático del planeta.

El concepto más ligado a los orígenes de la noción del Gobierno Abierto (GA) es la transparencia; en 1957, en Estados Unidos aparece por primera vez la noción *Open Government*, en el artículo “*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*”, publicado por Wallace Parks como parte de un proyecto del Subcomité Especial sobre la Información del Gobierno del Congreso de Estados Unidos para la elaboración de la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*, FOIA). En adelante, la jurisprudencia de la FOIA -y los estatutos desarrollados a partir de ella en décadas subsecuentes utilizaron el término GA para referirse a la transparencia gubernamental (Yu y Robison, 2012, Cit. en Figueras, pág. 6)

En Reino Unido en la década de los 70, el Gobierno Abierto aparece como una alternativa a las cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “abrir ventanas” de los asuntos públicos y ponerlo en el ojo de análisis ciudadano para limitar y reducir la opacidad que puedan generar las decisiones burocráticas que no se sometieran a escrutinio de la sociedad. Esta primera aproximación se originó como una prueba que forjó la capacidad de los ciudadanos para exigir una democracia plenamente responsable de sus acciones (u omisiones) y para evaluar las medidas que adopta. Esto se refiere a los derechos que los ciudadanos poseen para hacer valer su condición de ciudadanía en una democracia y exigir la apertura a la información que el gobierno genera.

De acuerdo con Nathaniel Tkacz (2013) (Cit. en Cruz y Zamudio, 2017, pág. 59), el (re)surgimiento y la (re)articulación del concepto de abierto (*openness*) tuvo lugar en las culturas del *software* y al respecto señala lo siguiente:

“En 1980, Richard Stallman, programador en aquella época en el ai Lab del MIT, al intentar hacer ligeras modificaciones al software de una impresora Xerox, se enfrentó con la negativa de la empresa a entregarle el código fuente que le permitieran reconfigurar la máquina. Este suceso provocó en Stallman frustración sobre los procesos de mercantilismo del software y comenzó el Movimiento de Liberalización del Software (FSM sus siglas en inglés) para el libre uso de software por cualquier persona. Sin embargo, el movimiento, si bien innovador, no tuvo eco dado que no abonaba a los objetivos del libre mercado. Casi dos décadas después, en 1998, Eric Raymond, junto con programadores de alto nivel como Linus Torvalds, creador de Linux, optaron por el desarrollo de sistemas tecnológicos de participación abierta y comunitaria, lo que dio lugar a la Iniciativa de Código Abierto (OSI, por sus siglas en inglés. En clara contraposición al FMS el OSI no rivaliza con la idea de propiedad y ganancia de un producto, por el contrario, la alienta bajo supuestos de eficiencia y libre mercado. Fue así que el concepto de abierto comenzó su articulación alrededor de las nociones de participación, colaboración y transparencia”.

Posteriormente a estos acontecimientos, el concepto permeó en el consciente colectivo de la sociedad organizada, la política y la administración pública, logrando poco a poco una mayor aceptación en una gran cantidad de gobiernos habidos de una nueva estrategia que le hiciera retomar la confianza de sus gobernantes a los ciudadanos. Todo esto

basado en un concepto que surge en una primera instancia dentro de las nociones de la cultura informática y de programación.

“Hacia el año 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de Gobierno Abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública. En su concepción y propósito original, aludía a la necesidad del gobierno y la administración pública para conectar de manera más fluida con la sociedad civil”. (Ramírez-Alujas & Güemes, 2013, pág. 371)

“El origen de la apertura se detona con base en dos motivadores. El primero de ellos es la falta de legitimidad que rodea a todos los gobiernos alrededor del mundo. A raíz de la caída del muro de Berlín y el monopolio de la ideología capitalista, el auge del neoliberalismo y las crisis financieras internacionales, sin contar el aumento del desempleo, la crisis del medio ambiente y los problemas de deudas de los gobiernos, todo ello ha puesto en crisis a las administraciones públicas de todo el orbe” (Sandoval, 2013, pág. 19).

Sin importar el origen de su aparición, existen varios autores que coinciden en que el “*Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*” del ex presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, marcó un antes y un después en su relevancia, lo cierto es que le dio un nuevo empuje al movimiento retomando el uso intensivo de la tecnología como punta de lanza en la promoción de acciones que generen una mayor apertura en los gobiernos locales y nacionales para hacer frente a los desafíos de sociedades más complejas y en constante cambio.

La iniciativa tuvo su comienzo a través de un grupo interdisciplinario que se reunía y compartía experiencias con organizaciones de la sociedad civil, periodistas, científicos y expertos en la materia. Llegaron a delimitar aspectos en común, fruto de las largas deliberaciones; la transparencia, el acceso a la información que genera el gobierno, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el uso sustancial de las tecnologías de la

información y la comunicación. El contenido de las reuniones y los puntos en común llegaron rápidamente a oídos de la administración del ex presidente Obama, desde ahí tomó un mayor interés en la materia y se fueron sumando más personas de todas partes del mundo con mejores prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Ramírez-Alujas y Güemes (2013, pág. 372), afirman que los tres pilares básicos que sustentan esta (nueva) aproximación son:

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

El “*Memorandum de Gobierno Abierto*” del presidente Obama, dio paso a la formalización de los criterios de GA a través de una estructura denominada *Open Government Partnership* (OGP). La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), nació en el 2011 como una organización internacional que promueve la rendición de cuentas, la transparencia, la apertura y la capacidad de respuesta de las organizaciones públicas. La 66° Asamblea General de las Naciones Unidas avaló esta iniciativa como una herramienta para la búsqueda de la apertura y el escrutinio público de los gobiernos, así como

la colaboración y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y el diseño y control de políticas públicas.

Calderón (2012, pág. 27), describe al Gobierno Abierto como aquella forma de gobierno por parte del estado que:

“entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toman decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presenta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”.

Los sistemas tradicionales de gobiernos inmersos en la opacidad, faltos de compromiso con la rendición de cuentas y verticales, pueden llegar a transformarse gracias al Gobierno Abierto. Este cambio transita a través de pilares que regresan al ciudadano la certidumbre en las instituciones públicas como: a) la transparencia y apertura de la información, procesos y decisiones de las administraciones públicas, b) la colaboración, que permita un acercamiento de la estructura gubernamental con el ciudadano y hacerlo participe en nuevas alternativas de solución a los problemas sociales y, c) la participación, que tiene como objetivo que el ciudadano sea incluido de forma activa y constante en la formulación, ejecución y evaluación de políticas.

El Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de la Información (2014, pág. 42) de Bogotá, describe el objeto de estudio del presente análisis de la siguiente forma:

“... un gobierno abierto es un gobierno transparente –es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación–, un gobierno colaborativo –es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo– y un gobierno participativo –es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar de forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos– que consigue sus objetivos a partir de una utilización intensiva de las tic

y de dos herramientas clave: el open data —o puesta a disposición pública de los datos de la administración en un formato electrónico adecuado que facilite su reutilización— y el open action —utilización de la web 2.0 y, específicamente, de las redes sociales y del blogging”.

Uno de los principales objetivos del Gobierno Abierto es el desarrollo de la relación entre ciudadanía y Estado a través de la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) para facilitar las interacciones entre todos los actores y el estado. Esta relación tiene la virtud de generar un vínculo más transparente, participativo y colaborativo.

Una aspiración válida del Gobierno Abierto, comienza con una transformación radical basada en la apertura, la participación y la colaboración que sobrepasan la estructura estatal, no sólo contempla la transformación de la administración pública, es un cambio en cómo se concibe la interacción entre la sociedad y el Estado. El cambio es una constante en todo lo que nos rodea, sin embargo, pareciera que a las estructuras tradicionales que ostentan la representación del poder y el estado les es aún más incómoda esta situación, no sólo por el cambio en sí, sino por la forma en que se plantea y los medios necesarios para ello.

Cruz Rubio (2015) cit. en Arroyo (2017, pág. 19), define al Gobierno Abierto 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/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 de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público”.

En la democracia, instituciones plurales y que cuenten con capacidad de inclusión ciudadana son de suma importancia para la generación de un Gobierno Abierto. Las bases deben estar cimentadas en instituciones que tengan como máxima el reconocimiento a la apertura, y darle su importancia como un valor político inherente de los ciudadanos en la

arena pública. A su vez, éstas deberán utilizar la tecnología como consecución de otros valores, como la justicia, la comunicación, la eficiencia, la rendición de cuentas y la colaboración.

Para efectos de análisis del presente documento, resulta de gran interés la definición de este concepto dada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), una organización que ha realizado por más de una década múltiples estudios acerca del desarrollo del Gobierno Abierto y su entorno en Latinoamérica. En una publicación denominada *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* (2016, pág. 5) el CLAD define al Gobierno Abierto como:

“... el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”.

No se puede negar el atractivo esquema de reinversión gubernamental y estatal que el Gobierno Abierto pretende implementar a lo largo del mundo, el concepto se ha posicionado como la “nueva promesa” capaz de ampliar y dotar a la ciudadanía de herramientas y acciones que reiteradamente demandan. La propuesta, operacionalizaría el camino de modelo análogo, cerrado y autorreferente de obsoletas burocracias, a uno que se valga del diálogo con el ciudadano, el uso de la tecnología, dispuesto a la apertura, distribuido e incluyente.

En los últimos tiempos la distinción entre la idea de transparencia, relacionada a la posibilidad de exigir una rendición de cuentas útil y eficaz, y la apertura, que tiene como premisa el acceso por parte de los ciudadanos a la toma de decisiones y a la formulación de políticas públicas, ha permitido que el debate con respecto a la Gobierno Abierto sea más complejo, pero no por ello menos enriquecedor, debido a la amplia gama de oportunidades que estos dos conceptos pueden aportar.

En México, con base en el informe de resultados de la Métrica de Gobierno Abierto, realizada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas(CIDE), se determinó que para que un gobierno sea abierto se requiere que la información sobre sus acciones sea transparente y útil para la ciudadanía y que los mecanismos creados por el gobierno para incluir la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones realmente permitan que esto ocurra.

El uso y apropiamiento de las nuevas tecnologías podrá ser un detonante que aumente la eficiencia de la gestión a las demandas ciudadanas y transforme la dinámica de los paradigmas administrativos tradicionales.

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DE DESARROLLO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

3.1. Antecedentes

Varios autores señalan que después de la revolución del e-comercio y el e-negocio, la siguiente gran tendencia de internet sería, el e-Gobierno. El Gobierno Electrónico surge como respuesta ante la creciente necesidad de atender las necesidades ciudadanas de manera eficiente, efectiva y participativa, el uso de las nuevas tecnologías y particularmente del internet, son herramientas que llevan a mejorar el gobierno (OECD, *The Case for e-government: Excerpts from the OECD Report "the e-government imperative"*, 2003).

Con base en el reporte elaborado por la OECD (2005) *“E-Government for better government”*, el Gobierno Electrónico puede cambiar la forma de lo que el gobierno hace y cómo lo hace, la organización identifica cinco áreas entre las cuales puede mejorar los objetivos de los gobiernos:

1. Servicios enfocados al usuario: lo cual permite atender las necesidades de la población de manera más rápida, escuchar sus quejas, recomendaciones, y proveer servicios de manera más eficiente.
2. Servicios multicanal: mejorando la comunicación entre los proveedores de los diferentes servicios, a fin de que todos los usuarios tengan acceso
3. Aproximación a procedimientos empresariales: se trata de hacer eficiente el funcionamiento general del gobierno, creando economías de escala, reduciendo procesos, costos, tiempos de atención y duplicidad de funciones.
4. La perspectiva de negocio en el gobierno: promoviendo las tecnologías de la comunicación pensando en la relación costo-beneficio.

5. Coordinación intergubernamental: presentando una nueva visión de gobierno, así como su administración, tomando en cuenta a las agencias ya existentes, mejorando la comunicación entre ellas para el intercambio de información y la simplificación de procedimientos.

La estructura de los gobiernos encuentra su lógica organizacional en un sistema burocrático caracterizado por su falta de flexibilidad y resistencia al cambio, el Gobierno Electrónico propone un cambio a este paradigma, basada en acciones de gobierno que se encuentren focalizadas en los usuarios, en la atención de sus necesidades y la eficiencia de trámites y servicios; sin embargo, no se debe de perder de vista que las instituciones burocráticas están creadas para disminuir la incertidumbre y ello puede ser una obstáculo para la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación. En consecuencia, la implementación de este concepto puede generar resistencia al cambio y su consolidación en la vida diaria de los gobiernos puede verse afectada (Naser y Ramírez-Alujas, 2014).

Ante tal fenómeno de cambio, los gobiernos han implementado sistemas mixtos caracterizados por mantener las estructuras tradicionales de la administración pública, pero incorporando paulatinamente elementos de apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación en el quehacer diario de las organizaciones. Todo ello para adaptarse a las nuevas necesidades que el mundo y la sociedad va requiriendo. (Castelazo, 2009, pág. 186, traducción propia).

Los gobiernos deben cuestionarse constantemente: ¿de qué funciones gubernamentales se están haciendo responsables?, ¿Cómo se puede transformar la gestión incorporando nuevas tecnologías emergentes?, ¿estas tecnologías atienden las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos o afectan el interés público? Estas preguntas plantean la necesidad de las administraciones de buscar nuevas herramientas tecnológicas que permitan acceder a un mejor desempeño de las funciones de los gobiernos, el cambio de modelo es una necesidad más allá de una idea aislada.

Halachmi (2004, pág. 35), afirma que la mayoría de las políticas que sugiere aplicar el Gobierno Electrónico se hacen con la intención de beneficiar primero a los propios

intereses del gobierno antes que el de los ciudadanos, ya que el gobierno puede disminuir de manera dramática los costos administrativos inherentes a la burocracia tradicional, como procesos y recursos materiales y humanos. Algunos autores señalan que mucho del interés en el Gobierno Electrónico se debe a que hace más atractivo el “negocio del gobierno”, es decir, hace más eficiente la gestión gubernamental y se vuelve más conveniente para él mismo, ya que cumple con una de las premisas que cuenta con mayor valor entre los gobiernos, hacer más con menos.

Autores especialistas en Gobierno Electrónico como Gil-García, Marisca y Ramírez (2008); Gil-García y Luna-Reyes (2008), han hecho mención que éste no es un fin por sí mismo, sino un medio para facilitar el camino a la e-democracia, como una nueva visión de la democracia en la era de la información, la cual tiene como principal objetivo empoderar al ciudadano, haciendo de su relación con el gobierno más accesible, efectiva y capaz de generar un constante intercambio de elementos que doten al ciudadano de mejores herramientas para exigir justificación y participación en la toma de decisiones.

“Otra forma de entender el Gobierno Electrónico ha sido construyendo clasificaciones de los distintos tipos de aplicaciones a las que ha dado lugar. Dentro de este enfoque es posible identificar dos formas distintas de agrupar las aplicaciones de Gobierno Electrónico. La primera está asociada con diferentes funciones de la administración pública y el gobierno como son los servicios al ciudadano o la promoción de la democracia; la segunda, con el tipo de relación que se facilita a través de los medios electrónicos” (Gil-García y Luna-Reyes, 2008, pág. 56).

Perri (2001) Cit. en Gil-García y Luna Ramírez (2008, pág. 13), sugiere un categorización de aplicaciones de Gobierno Electrónico siguiendo el enfoque de uso de funciones de administración pública de la siguiente manera:

“las aplicaciones de Gobierno Electrónico se pueden agrupar como (1) aplicaciones para la provisión electrónica de servicios, (2) aplicaciones para apoyar la democracia electrónica, y (3) aplicaciones de dirección electrónica (e-governance). No obstante, la literatura de Gobierno Electrónico es rica en la descripción de tipos de aplicaciones, creando una

diversidad de categorías como son: Servicios Electrónicos (e-Services), Comercio Electrónico (e-Commerce), Administración Electrónica (e-Management), Democracia Electrónica (e-Democracy), Política Pública Electrónica (e-Policy), o Compras Gubernamentales Electrónicas (e-Procurement)”.

“Prácticamente todos los autores consideran aplicaciones para mejorar los servicios de gobierno una parte fundamental del Gobierno Electrónico (Servicios Electrónicos o e-Services). Un menor número de autores y profesionales consideran el potencial de las tecnologías de información para transformar la operación interna del gobierno (Administración electrónica o e-Management). Unos cuantos autores —aunque incrementándose en los últimos años— reconocen el valor de las tecnologías de información para promover y preservar los valores y mecanismos democráticos. Finalmente, un número aún más reducido de académicos relaciona el Gobierno Electrónico con el diseño de políticas públicas que faciliten el desarrollo de iniciativas tecnológicas y fomenten la sociedad de la información (Política Pública Electrónica o e-Policy)” (Gil-García y Luna-Reyes, 2008, pág. 56).

“Las diferencias entre e-Democracia y e-Gobierno implican no sólo el uso de tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública, sino que la participación del ciudadano figura como el eje principal en la e-Democracia va mucho más allá de la eficiencia de los servicios y busca hacer valer sus derechos ciudadanos a través de una mayor participación en la toma de decisiones dentro de un entorno digital” (Díaz, 2017, pág. 353).

“La e-Democracia, en una acepción concreta e integral, es aquel sistema político que se basa férreamente en la utilización de las redes digitales para llevar a cabo sus funciones esenciales, tales como la articulación de intereses, los procesos de toma de decisiones y el intercambio de información entre actores. Es decir, la posibilidad de los ciudadanos de sufragar permanentemente las grandes decisiones políticas.” (Geraldés, 2014, pág. 3).

“La noción de e-Democracia, no busca establecer modalidades de democracia directa, aunque sí mejorar la situación de las estructuras y mecanismos de democracia representativa”

(Hagen en Geraldles, 2014, pág. 12). “Su primer objetivo es lograr aumentar las dimensiones de los canales y vías destinados a la provisión de información. La meta a perseguir es el reforzar la democracia a través de las nuevas tecnologías, de manera que se incremente el poder político de los ciudadanos cuyo rol se encuentra habitualmente minimizado en los procesos políticos fundamentales. Afirman que con estos postulados se logra ubicar a una mayor cantidad de ciudadanos en las esferas de poder” (Hacker y Todino, Cit. en Geraldles, 2014, pág. 12).

Con seguridad puede afirmarse que el desarrollo y la implementación de las tic en los últimos años ha contribuido a que el Gobierno Electrónico gane popularidad en el contexto mundial por su capacidad para mejorar las transacciones y relaciones entre el gobierno y la sociedad en general (Pathak, Singh, Belwal y Smith, 2007, Cit. en Sour, 2017, pág. 123). Así, el Gobierno Electrónico se ha convertido en una organización del Estado que integra las interacciones e interrelaciones entre el Gobierno, los ciudadanos, el sector privado, los clientes y las instituciones públicas, a través de la utilización de las tic (Schedler, Lucas y Bernhard, 2004 en Cit. en Sour, 2017, pág. 123).

Las ventajas que se le atribuyen al Gobierno Electrónico son cuantiosas; entre ellas destacan la reducción en los tiempos para la realización de trámites; la disminución en los costos de operación por parte del sector público al realizar transacciones con clientes y proveedores, y la mayor difusión de información actualizada para los ciudadanos (Commonwealth of Australia, 2003, pág. 8, traducción propia)

El entorno digital tiene la capacidad de empoderar al ciudadano al facilitar su interacción con el gobierno. Los mecanismos de participación que se pueden llegar a desarrollar facilitan el acceso de los individuos y rompen con los esquemas tradicionales de comunicación gobierno-ciudadano, haciendo de este sistema una innovación en términos democráticos.

De tal forma que el Gobierno Electrónico no sólo es una herramienta de apoyo para los gobiernos de ofrecer mejores servicios, sino que debe ser observado como un sistema

completo que modifica la gestión tradicional de las administraciones. Busca mejorar la experiencia e interacción con los ciudadanos, permite el acceso a la información de una manera más rápida y eficiente, mejora la calidad y rapidez del servicio y permite una mayor participación de los usuarios a través de herramientas tecnológicas que incitan a su uso.

3.2. Gobierno Electrónico en México

En nuestro país, el Gobierno Electrónico tiene su antecedente más remoto en el año de 1971 con la creación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática (CTCUI), funciones que después pasaron a manos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), esos fueron los primeros antecedentes de integración de nuevas tecnologías en la gestión pública (Hibert, Bustos, y Ferraz, 2005).

En México la instrumentación del Gobierno Electrónico tiene sus primeros antecedentes durante la década de los setentas, por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera (NAFIN), en el uso de los servicios de cómputo electrónico proporcionados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Posteriormente el uso de computadoras se fue extendiendo a otras dependencias de la Administración Pública Federal (APF). A la par que estas entidades implementaban el nuevo uso de tecnologías de la información y comunicación también aparecieron organismos como el Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública (CAIAPF) creado en 1971, que era un órgano colegiado conformado por los directores de las unidades de informática de las dependencias de la Administración Pública Federal y el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM) creado en 1978 (López, L., 1999, pág. 30)

Diversos autores señalan que la aparición de estos organismos abonó al desarrollo del Gobierno Electrónico en México, sin embargo, eran hechos aislados que no registraban cooperación y coordinación. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995 – 2000 dio origen al Programa de Modernización de la Administración Pública coordinado por la Secretaría de

la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, actualmente Secretaría de la Función Pública, SFP) y el Programa de Desarrollo Informático coordinado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Este programa inició proyectos informáticos nacionales con carácter interinstitucional –que por su naturaleza- fueran estratégicos para la modernización de los servicios públicos, entre los que destacan, la Red Escolar de Informática Educativa, la Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT) y el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales CompraNet (Jarque, 1998, pág. 89).

Durante el periodo presidencial 2000 – 2006 se dieron avances importantes en materia de Gobierno Electrónico tanto en la construcción de infraestructura física y disponibilidad de servicios y trámites en línea como en la conformación de un marco legal más adecuado. “En principio, el presidente Vicente Fox, en su mensaje de posesión, dio instrucciones al Secretario de Comunicaciones y Transportes para iniciar el Sistema Nacional e-México, una de las primeras acciones del sistema fue la organización de un Foro de Consulta Ciudadana que involucró a diversas entidades públicas y privadas para recopilar experiencias nacionales e internacionales sobre el uso de TIC’s en el sector público con el fin de integrarlas el PND 2001 – 2006” (Gil-García, Mariscal, y Ramírez, 2008, pág. 6).

Sotelo (2000) (Cit. en Sánchez, 2009, pág. 22), afirma que durante la administración de Vicente Fox el Gobierno Electrónico tuvo su impulso a través de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en la que:

“el desarrollo de dos estrategias tuvo un gran impulso: el enfoque de calidad y la implementación del gobierno electrónico. Por lo que corresponde a la segunda vertiente, el gobierno electrónico tuvo su impulso en las siguientes líneas estratégicas: infraestructura tecnológica gubernamental; administración del conocimiento y colaboración digital; rediseño de procesos con tecnologías de información; servicios y trámites electrónicos (e-servicios); política informática y organización para el gobierno digital; portal ciudadano del gobierno mexicano; y Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet). Cabe destacar que el Portal Ciudadano recibió el Premio Internacional “Reto Estocolmo 2004” en la categoría de gobierno electrónico”.

Desde el principio de la administración del primer gobierno de alternancia en México, empezaron los esfuerzos para poner en marcha una reingeniería institucional. La Oficina de Presidencia lanzó la iniciativa “Innovación para modernizar y digitalizar el gobierno”, la conformación del consejo e-México y la posterior puesta en funcionamiento del Programa Nacional e-México con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA) y la Secretaría de Economía (SE), así mismo se creó el Consejo Técnico del Fideicomiso e-México 2058 que fue el mecanismo mediante el cual varios proyectos de Gobierno Electrónico fueron financiados.

“En 2003 se creó la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI) como parte de la SFP para darle a ésta responsabilidades en materia de desarrollo de las TIC’s en toda la APF. Finalmente, en 2005, se emitió el Acuerdo para la creación de la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico que tiene como principal objetivo aprovechar estratégicamente las TIC’s para el buen gobierno” (Gil-García, Mariscal, y Ramírez, 2008, pág. 7).

En Diciembre del 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que otorgaron facultades en materia de Gobierno Electrónico a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información, además de coordinar las acciones de gobierno digital al interior de las secretarías de estado de la administración pública de orden federal y de incorporar a los demás órdenes mediante el CIAPEM (Pérez, Camacho, Mena, y Arroyo, 2007).

La estrategia estaba enfocada en definir el rumbo del desarrollo del Gobierno Electrónico a través de una serie de proyectos y acciones encaminadas al desarrollo de más y mejores tecnologías de la información y comunicación, sin embargo, ante la falta de un marco jurídico que regulara su funcionamiento, la iniciativa no prosperó y quedó como un proyecto no consolidado.

Ocampo (2006, pág. 4) , considera que el Gobierno Electrónico es una herramienta de vital importancia para los mexicanos ya que a través de ella se puede ejercer el derecho a:

“estar informados y acceder a los servicios que ofrece el gobierno en todos sus niveles, federal, regional, estatal y municipal. En un contexto con 2438 municipios de los cuales sólo 360 se consideran alta o medianamente tecnificados y donde las áreas TIC’s se ven en los organigramas como un área no estratégica sino operativa, destaca el papel de CIAPEM cuyo objetivo central es fomentar e impulsar el uso y aprovechamiento de las TIC’s para mejorar la competitividad dentro de la administración pública de estados y municipios, principalmente a través de la cooperación ya sea dentro de un mismo estado, con otros estados y municipios y también con el gobierno federal”.

“La puesta en operaciones de los servicios públicos electrónicos debe acompañarse de un marco jurídico-legal, con la capacidad de crear normas para garantizar a los usuarios su acceso con total seguridad. La confidencialidad de los datos personales y la seguridad de las transacciones deben estar garantizadas, apoyadas en grupos calificados para combatir la inseguridad cibernética”. (Pérez, Camacho, Mena, y Arroyo, 2007, pág. 5).

Para Sour (2017, pág. 124), la importancia de este concepto radica en la funcionalidad que tiene su implementación para la ciudadanía y el propio estado mexicano.

“Para la administración pública mexicana es clara la importancia del gobierno electrónico como instrumento para mejorar sus funciones. La integración de nuevos mecanismos tecnológicos para acercar a los mexicanos con su gobierno surgió durante el mandato del expresidente Ernesto Zedillo, y empezó a tomar forma durante la presidencia de Vicente Fox. Desde entonces, el gobierno electrónico se ha constituido como una herramienta que poco a poco mejora el acercamiento del gobierno al ciudadano. Esto se observa en la decisión de incluir dentro de la Agenda de Buen Gobierno el desarrollo e implementación del Sistema Nacional e-México y la creación de cada uno de los portales estatales a lo largo del país. En este sentido, México ha mostrado interés por mantenerse a la par de los países desarrollados, a través de la implementación de mecanismos que desarrollen el gobierno electrónico para simplificar los procesos públicos, incrementar la información disponible y mejorar las transacciones entre el sector público y la población en general”.

En el año 2013 se creó una estrategia de gobierno digital, como parte de la segunda estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que se denominó “Gobierno Cercano y Moderno”, el cual buscó hacer más eficiente el actuar del gobierno, mejorar la calidad de vida de las personas, el desempeño, simplificar la normatividad y trámites gubernamentales, con una administración pública que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía, orientando su actuar a la obtención de resultados, optimizando los recursos públicos y haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información (PND, 2013, pág. 23).

Las líneas de acción para llevar a cabo la estrategia de Gobierno Cercano y Moderno a la Gente, planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018 fueron las siguientes:

- Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
- Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la sociedad del conocimiento.
- Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados

Como parte de la Estrategia Digital Nacional, en su apartado México digital, la iniciativa se impulsó mediante cinco acciones:

1. La Transformación Gubernamental es la construcción de una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, basada en la experiencia de los ciudadanos como usuarios de los

servicios públicos. Esta relación se construirá a partir del uso y adopción de las TIC en el Gobierno de la República.

“Se impulsarán acciones que mejoren la eficiencia gubernamental, la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas, al mismo tiempo que incrementen la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas ciudadanas y de las organizaciones” (Gobierno de la República, 2013, pág. 19).

2. Economía Digital, es aquella en la que la asimilación de tecnologías digitales en los procesos económicos estimula el aumento de la productividad y el desarrollo de nuevas empresas, productos y servicios digitales.

“Se articularán políticas públicas orientadas a incentivar la oferta y demanda de bienes y servicios digitales, así como la adopción de las TIC en los procesos económicos” (Gobierno de la República, 2013, pág. 21).

3. Transformación Educativa se refiere a la integración y aprovechamiento de las TIC en el proceso educativo para insertar al país en la sociedad de la información y el conocimiento.

“Mediante el uso de las TIC se incrementará el rendimiento y la oferta educativa, se dotará de habilidades digitales a profesores y alumnos, y se promoverá la creación y difusión de cultura” (Gobierno de la República, 2013, pág. 22).

4. Salud Universal y efectiva implica aprovechar las oportunidades que brindan las TIC con dos prioridades: por una parte, aumentar la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y, por otra, usar más eficientemente la infraestructura instalada y recursos destinados a la salud en el país.

“Se emplearán las TIC para contribuir a garantizar el acceso universal y efectivo a los servicios de salud” (Gobierno de la República, 2013, pág. 23).

5. El Objetivo Innovación Cívica y Participación Ciudadana se refiere al desarrollo de nuevos mecanismos para colaborar con la sociedad en la solución a retos de interés público, impulsando la participación de la ciudadanía en el desarrollo de políticas públicas.

“Se fortalecerán los marcos institucionales y de política que permitan articular los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades para encontrar nuevas maneras de resolver problemas públicos” (Gobierno de la República, 2013, pág. 24).

Entre los objetivos secundarios se pretende impulsar la innovación cívica para resolver problemas de interés público por medio de las TIC; usar datos para el desarrollo y el mejoramiento de políticas públicas; generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas; desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia que involucren la participación ciudadana; y prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC.

La estrategia del gobierno federal entre 2012-2018 trató de posicionar el Gobierno Electrónico nuevamente como un medio de transformación en el país, sin embargo, consolidar los objetivos que se tenían planteados en un principio, empoderar a la ciudadanía en términos de participación y colaboración, siguen siendo un desafío y un proceso en constante desarrollo.

CAPÍTULO IV

ESTUDIO DE CASO

El sitio www.gob.mx es el Portal Único del Gobierno (Portal) por el cual los ciudadanos pueden acceder a trámites, servicios, información y Datos Abiertos de la administración pública federal. El 3 de agosto de 2015 el portal puso en marcha la Ventanilla Única Nacional (ventanilla), creada por decreto presidencial 6 meses antes, la ventanilla “es el punto de contacto digital único, para acceder a la información, servicios, datos y una plataforma de participación ciudadana del gobierno federal” (Gobierno de México, 2018).

El portal cuenta con secciones delimitadas (micrositios) que permiten clasificar de una mejor forma los servicios que ofrece la Ventanilla Única:

- gob.mx/tramites: “permite el acceso a los trámites de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con fichas informativas sobre requisitos y costos” (Gobierno de México, 2018).
- gob.mx/gobierno: “se encuentran los portales web de las dependencias y entidades del Gobierno de la República” (Gobierno de México, 2018).
- gob.mx/participa: “ofrece mecanismos digitales, para que los ciudadanos colaboren y opinen sobre las acciones y programas gubernamentales” (Gobierno de México, 2018).
- datos.gob.mx: “se trata de la información que las instituciones de la Administración Pública ofrecen en formato abierto para su libre descarga, utilización y reuso” (Gobierno de México, 2018).

El Portal Único del Gobierno es un modelo de comunicación digital en un solo dominio que en un corto plazo se ha posicionado como una herramienta útil de contacto digital con el ciudadano, logrando los siguientes resultados (Gobierno de México, 2018):

- Acceso a información de 299 instituciones, 32 estados y sus principales municipios.
- Más de 5 mil servicios digitales con posibilidad de descargar formatos, enviar solicitudes firmadas electrónicamente, realizar pagos, y recibir notificaciones.
- Más de 27 mil peticiones ciudadanas atendidas en línea y 120 mil participaciones en foros, encuestas, y consultas.
- Un estándar de servicios digitales que unifica la presencial web del Estado mexicano.
- 156 entidades de gobierno migradas al dominio www.gob.mx y 5,405 servicios con el estándar de servicios digitales.
- Algunos de los servicios más demandados:
 - Pasaporte
 - Acta de nacimiento
 - IMSS Digital
 - Sociedad por Acciones Simplificadas

Después de 2 años, gob.mx ha recibido más de 421 millones de visitas. Además, según la Encuesta sobre Gobierno Electrónico de Naciones Unidas, México es hoy líder de América Latina en Servicios en Línea y Participación ciudadana en línea (Gobierno de México, 2018).

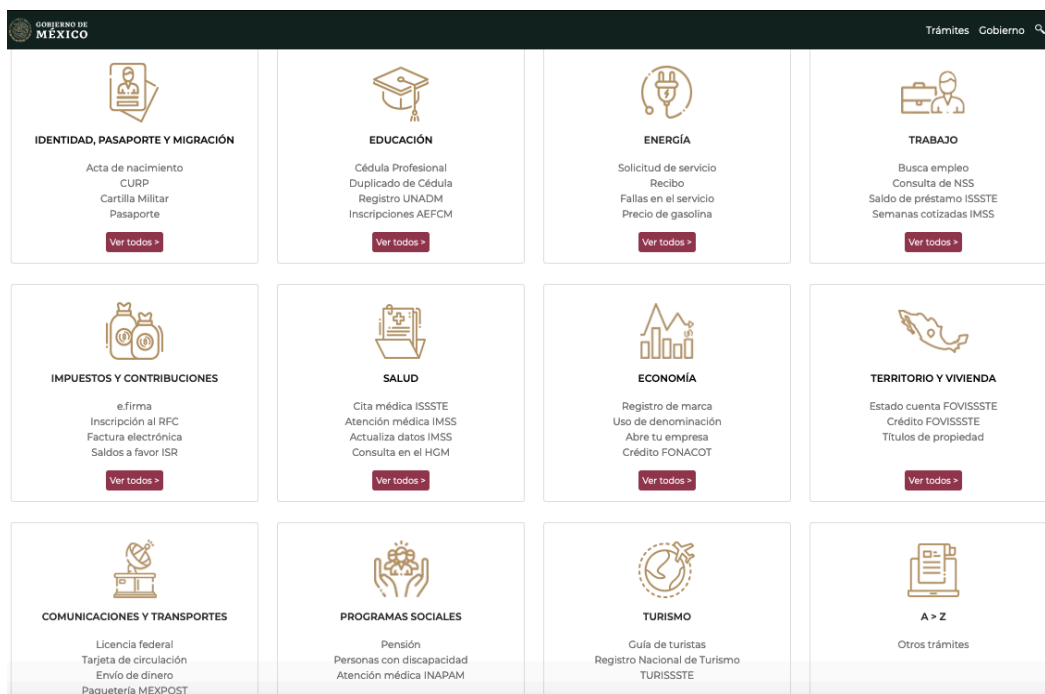
Información

Arnstein (1969) y Canto (2012) coinciden en que la información acerca de derechos, responsabilidades, opciones, presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos del gobierno son un primer paso importante para la legitimación de la participación ciudadana. Consolidar el proceso participativo no ha resultado fácil y gracias a un largo proceso, una base sólida se encuentra cimentada en este nivel de influencia. Sin embargo, al ser uno de los escalones de nivel mas bajo en el modelo de la escalera, se corre el riesgo que la información no logre el impacto esperado en la toma de decisiones por caracterizarse como un elemento de una vía de un solo sentido de información que limita el diálogo y retroalimentación de los ciudadanos a la parte oficial.

El portal cuenta con un amplio número de servicios y trámites, de hecho, estos ocupan gran parte de la página principal del portal. Divididos en doce categorías diferentes, se encuentran agrupados en temas que engloban la variedad de trámites, servicios e información que ofrecen las dependencias e instituciones de la administración pública federal. A continuación, se mencionan las doce categorías:

- Identidad, pasaporte y migración
- Educación
- Energía
- Trabajo
- Impuestos y contribuciones
- Salud
- Economía
- Territorio y vivienda
- Comunicaciones y transportes
- Programas sociales
- Turismo
- A > Z Otros trámites

Figura 2



Fuente: Tomado de www.gob.mx

Consulta y simulación

Según Arnstein (1969), este nivel se caracteriza porque los ciudadanos comienzan a tener un grado de influencia, aunque en la práctica se efectúan pequeñas concesiones superficiales hacia el colectivo discriminado, pero sin modificar el estado preestablecido de las cosas. Se permite que los ciudadanos puedan aconsejar o planear, pero los que ostentan el poder retiene el derecho a juzgar la legitimidad y factibilidad de las propuestas ciudadanas

Como se hizo mención en las descripciones anteriores, el portal único del gobierno cuenta con mecanismos de participación para que los ciudadanos puedan opinar y obtener información acerca de la gestión gubernamental. Con base en el modelo de la escalera de participación, en este escalón de participación la administración comienza a tomar en cuenta cierto grado del involucramiento de los ciudadanos, sin mayores objetivos que el de comenzar a ganar legitimidad democrática entre la población. No se busca que el ciudadano

ejerza el poder en la toma de decisiones, se busca un efecto placebo para las concesiones de participación.

El portal único cuenta con un sitio electrónico anexo a la página principal para este tipo de mecanismos. El dominio web www.participa.gob.mx, es el portal administrado por la Secretaría de la Función Pública encargado de coordinar los mecanismos de participación de la administración pública federal. El sitio da la bienvenida con la frase “participa con tu gobierno en línea” e invita a “decidir y colaborar” con el gobierno para la construcción y mejora de las políticas públicas en México.

Los tres principales mecanismos de participación que la página promueve son los foros, encuestas y consultas. Con respecto a los foros, el sitio hace una breve descripción del objetivo de su implementación: “encuentra, vota y comenta en los foros y debates abiertos por instituciones de la Administración Pública Federal para mejorar los procesos de política pública nacional”. Las encuestas, según lo descrito en el portal: “buscan conocer los intereses y estados de opinión sobre diversas temáticas para poder tomar decisiones basadas en evidencias”. El último mecanismo de promoción de participación ciudadana en el dominio son las consultas que, según lo descrito, tienen como función: “consultar documentos, proyectos, políticas y programas que los ciudadanos podrán comentar, editar y apoyar”.

El mecanismo de participación en foros cuenta a la fecha del presente análisis (junio, 2020) con dieciocho foros inactivos de diferentes dependencias e instituciones, siendo el primero de que se tiene registro, bajo el esquema del nuevo portal, un foro organizado por el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) acerca de su servicio exprés de mensajería y paquetería internacional. El foro tuvo una duración de aproximadamente seis meses y tuvo una interacción de cincuenta y cinco comentarios, de los cuales sólo dos obtuvieron respuesta de la dependencia asegurando que “los comentarios serían analizados para establecer estrategias que les permitieran mejorar el servicio”. Para concluir, el organizador del foro publica una síntesis de las propuestas ciudadanas del foro, la cual puede ser consultada en un link anexo, sin embargo, al momento de realizar este análisis el enlace no se encontraba disponible.

El foro publicado de fecha más reciente dentro del portal, se encontró organizado entre febrero y marzo de 2018 por Presidencia de la República y planteaba la participación de los ciudadanos para la construcción de la Estrategia Nacional de la Agenda 2030. El foro contó con cuarenta y cinco comentarios, pero ninguno de ellos tuvo respuesta por parte del organizador. Concluyó sin ningún documento o acuerdo que marcara precedente de la participación de los ciudadanos, únicamente el administrador agradecía la participación de las personas y hacía la invitación a explorar el micrositio del gobierno de la agenda 2030 para comentar acerca de más propuestas.

El mecanismo de participación a través de las consultas cuenta a la fecha del presente análisis (junio, 2020) con treinta y cinco encuestas en estado inactivo. La primera consulta de la cual se tiene registro en el portal tiene fecha de junio de 2016 y fue organizada por la Comisión Nacional de Bioética y buscaba conocer cuáles eran los aspectos generales que los ciudadanos consideraban necesarios para una educación en bioética que correspondiera a las necesidades nacionales. La encuesta contó con la participación de veinticinco comentarios, de los cuales sólo uno de ellos obtuvo respuesta del organizador remitiendo el link de la síntesis de las propuestas ciudadanas.

A continuación, se presenta un ejemplo de la síntesis realizada por la Comisión Nacional de Bioética acerca de la consulta de Bioética y Educación en México de 2016 realizada en el portal:

Figura 3

Ejercicio de Participación Ciudadana 2016

**EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2016
A TRAVÉS DEL PORTAL GOB.MX**

INSTITUCIÓN	Comisión Nacional de Bioética
TEMAS ABORDADOS	Bioética y Educación en México

PROPUESTAS DE LOS ACTORES SOCIALES	1. Fomentar actividades de capacitación en bioética 2. Promover el fortalecimiento de la infraestructura institucional en bioética a nivel nacional 3. Elaborar una base de datos de la oferta académica en bioética a nivel nacional 4. Realizar actividades con Universidades e Instituciones de Educación Superior 5. Usar medios masivos de comunicación para difundir temas y actividades de interés en bioética
---	---

Fuente: Tomado de

www.conbioeticamexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/ptrc/compromisos_bioetica_y_educacion.pdf

La consulta de fecha más reciente publicada en el portal fue organizada por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en agosto de 2019. Según la descripción, esta herramienta buscaba “incorporar la participación de la sociedad en la elaboración, actualización, ejecución y seguimiento de la Política Hídrica para resolver los problemas de agua del país, en línea con la Cuarta Transformación”. El portal no registró ningún comentario para esta consulta, sin embargo, se invitaba a los ciudadanos a verificar los resultados de la misma en el micrositio de CONAGUA.

El portal registra un total de treinta y ocho encuestas activas e inactivas, este número representa la mayor cantidad de apariciones en la página de un mecanismo de participación ciudadana, sin embargo, a la fecha del presente análisis (junio de 2020) únicamente una de ellas se encuentra en estado activo y abierta para la participación de los ciudadanos.

La primera encuesta de la cual se tiene registro en el portal fue la organizada por la Secretaría de Educación Pública entre julio y septiembre de 2016, y buscaba la participación de la sociedad en el proyecto del nuevo modelo educativo. La encuesta carece de antecedentes que permitan observar algún elemento de la participación de los ciudadanos (no cuenta con comentarios, no hay sugerencia para visitar algún otro micrositio dónde se pueda consultar la información o la síntesis del ejercicio) a diferencia de lo encontrado en los mecanismos anteriormente descritos.

La encuesta más reciente se encuentra activa en el portal y es organizada por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). En una breve descripción se señala que la encuesta busca conocer la opinión sobre la utilidad de la información que publica el Sistema CONALEP en la plataforma datos.gob.mx. La encuesta está conformada por 10 preguntas referentes a los servicios que ofrece CONALEP y representan un mecanismo de una sola vía, es decir, no hay diálogo o interacción con el organizador y las respuestas se limitan a opciones preestablecidas.

El dominio www.participa.gob.mx también cuenta con la información de contacto de los enlaces de participación ciudadana de 248 instituciones que afirman contar con mecanismos de participación ciudadana.

gov.mx contribuye a transformar al gobierno y su relación con la ciudadanía por medio de las herramientas digitales. (Gobierno de México, 2018)

Asociación

El dominio gov.mx carece de mecanismo asociados a esta práctica que tiene como principal característica una redistribución más equitativa del poder entre ciudadanos y quienes detentan el poder. No se encontró en el portal algún mecanismo de promoción o desarrollo de estructuras de comisiones políticas o comités de planeación que generen

condiciones para el proceso de toma de decisiones en conjunto a través de la asociación. Recordemos que la asociación, en palabras de Canto (2012), exige un nivel superior de participación entre las organizaciones de la ciudadanía y el gobierno para la realización de políticas y programas en común.

Delegación y control

La delegación es el nivel de participación que se caracteriza por tener a los ciudadanos como el principal elemento para la toma de decisiones sobre un plan o programa en particular. El cimienta de la negociación entre las personas y los poderosos se enfoca en que los primeros aseguren que la rendición de cuentas sea una herramienta en beneficio directo para ellos.

La página gob.mx no cuenta con los elementos suficientes para determinar que el nivel de delegación puede llegar a ser ejercido dentro de la misma. Se carecen de las condiciones necesarias previas para desarrollar este tipo de prácticas, los elementos encontrados dentro del portal únicamente permiten ejercer comunicación e interacción de una sola vía sin un espacio adecuado de deliberación y negociación para que los ciudadanos puedan apoderarse de un proceso superior de delegación como la rendición de cuentas. Sin este espacio de deliberación y proceso la arena de lo público queda restringida e impide que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a participar en algún proyecto o política relacionadas a la búsqueda de una solución a un problema público.

En cuanto al concepto último de control, que tiene como premisa que el proceso de la participación ciudadana alcance su punto más alto de desarrollo en la idea de que los participantes logren apoderarse de la planificación y gobernar un programa o institución (Arnstein, 1969). El control de la acción pública fungiendo como usuario o tomador de decisiones a través de una participación activa, mejora la rendición de cuentas y eleva la calidad del resultado de los proyectos o servicios públicos que den respuesta a las necesidades de la comunidad.

En el análisis a la página gob.mx no se pudo constatar la existencia de elementos o herramientas que pudieran dotar a los ciudadanos de poder y control sobre políticas, programas o proyectos que tengan como base algún tipo de experiencia de control sobre las mismas. Las encuestas, foros y consultas no se encuentran vinculadas a procesos de rendición de cuentas y control de las acciones de gobierno, ya que únicamente representan la presentación de la información, validación y recolección de datos o en el mejor de los casos una encuesta que simule cierto grado de participación para la legitimación de las políticas.

CONCLUSIONES

En las democracias modernas la búsqueda de mecanismos más eficaces y eficientes para participar, rendir cuentas, informar, y atender las necesidades y demandas de los ciudadanos es un constante desafío. Los retos que aparecen en las sociedades modernas se encuentran en constante cambio y movimiento, el Estado y quienes lo administran deben asumir la responsabilidad de adaptación para solventar estas demandas. Los gobiernos están obligados a fomentar consenso y el diálogo con los ciudadanos y no sólo informar del resultado de bienes y servicios producto de la toma de decisiones unilateral.

La transformación de los viejos modelos exige la participación de la ciudadanía, la rendición de cuentas, la transparencia, el uso de las Tecnologías de la información y la Comunicación y la atención prioritaria a respuestas mas eficaces, justas y legítimas a los problemas de una sociedad.

Los tres principales mecanismos de participación que la página promueve: foros, encuestas y consultas quedan muy cortos en las aspiraciones que tiene la sociedad para acceder a una toma de decisiones basada en las necesidades y exigencias de una comunidad.

La participación ciudadana aún es vista más como una rutina en el proceso administrativo, carente de objetivos que definan cuál es el por qué de su incorporación. Los primeros grados de participación ciudadana que se pudieron observar en el Portal Único es consecuencia de esta visión poco clara y sesgada a la opacidad que suelen mostrar algunas administraciones.

La oferta de un medio como el Portal Único requiere producir y precisar los objetivos que la participación ciudadana es capaz de alcanzar en beneficios de los ciudadanos. El Portal, requiere que los ciudadanos logren una vinculación activa y permanente para ir avanzando en la capacidad de gestión y respuesta a las demandas que puedan ser solventas a través de

él. El uso del portal incorpora una exigencia democrática que enriquece la cohesión social y abona al uso práctico y legítimo de un mayor grado de participación ciudadana.

El Portal Único del Gobierno representa una herramienta de gran utilidad para cimentar las bases de una sociedad más informada, más interesada en la toma de decisiones, pero sobretodo más participativa. El portal representa un gran logro en el desarrollo de una sociedad que exige innovación en su gestión pública.

La participación en el Portal, deberá ir ganando terreno poco a poco entre los ciudadanos y sobretodo entre las estructuras burocráticas del poder, que como cualquier estructura, su resistencia al cambio es más fuerte en los primeros embates de una irrupción. Las demandas y necesidades de una sociedad en la era digital han aumentado exponencialmente, y el Portal puede ser un canal de participación y consenso muy importante para los retos que se aproximan, sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer y existen varios escalones por subir en la búsqueda de una participación más abierta y activa.

Contrariamente a la falta de elementos de un grado participación superior como la asociación, delegación o control, el presente análisis considera que no es motivo de desaliento, en cambio, los elementos de participación ciudadana encontrados han sido de gran importancia para los ciudadanos y su utilidad se ve reflejada en la creciente tendencia del uso del Portal. Eventualmente, el aumento y desarrollo de conceptos como la rendición de cuentas y la participación ciudadana exigirán la adaptación y transformación del Portal en una herramienta que empodere a los ciudadanos en el proceso de toma de decisión.

FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, J. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México, D.F.: Grupo Editorial Siglo Veintiuno .
- Aguado, T., Melero, H., & Gil-Jaurena, I. (2018). Espacios y prácticas de participación ciudadana. Propuestas educativas desde una mirada intercultural. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 1-22.
- Annunziata, R. (2019). Entre la gestión y la negatividad. Aportes para una conceptualización de las nuevas formas no electorales de participación . En F. Mayorga, *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina* (págs. 313-342). CLACSO.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 216-224.
- Arrieta, M. (2014). Libertad de expresión y derecho a la información en las redes sociales en Internet. *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías*, 1-31.
- Arroyo, J. I. (2017). Innovación abierta como el pilar del Gobierno Abierto. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 13-41.
- Baamonde, X., García, S., & Martínez, X. (2017). Solidaridad y transparencia digital. Webs y redes sociales de las ONGs españolas de acción social. *El profesional de la información*, 438-446.
- Bacqué, M., Rey, H., & Sintomer, Y. (2012). La democracia participativa: ¿un nuevo paradigma de la acción pública? En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 105-149). México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Becerra, R., & Cejudo, G. (2011). La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México. En S. López, M. Merino, & L. Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México* (págs. 23-34). México, D.F.: Color, S.A. de C.V.
- Calderón, C. (2012). Por qué un Gobierno Abierto. En G. Concha, & A. Naser, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (págs. 27-47). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, 9-37.
- Canto, M. (2012). Introducción. En M. Canto, *La participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 17-55). México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.

Castelazo, J. (2009). Reflections on modernization and political-administrative modernity. *Revista de Administración Pública*, 179-197.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019). *Informe de Resultados. Métrica de Gobierno Abierto 2019*. Ciudad de México: CIDE, INAI.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá: Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo.

Chen, Y., & Perry, J. (2003). Outsourcing for E-government: managing for success. *Public performance & management review*, 404-421.

Commonwealth of Australia. (2003). E-Government Benefits Study. Recuperado el Mayo de 2020, de <http://workspace.unpan.org/sites/internet/documents/B6AU03>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Última reforma publicada Mayo de 2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México, México.

Criado, J., & Gil-García, J. (2017). Las Tecnologías de Información y Comunicación en las Administraciones Públicas Contemporáneas. En J. Criado, J. Gil-García, & J. Téllez, *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (págs. 1-36). Ciudad de México: INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Cruz, C., & Zamudio, A. (2017). Municipios y Gobierno abierto, más allá del Gobierno electrónico. *Opera*, 55-77.

Danhke, G. (1989). Investigación y comunicación. En C. Fernández-Collado, & G. Danhke, *La comunicación humana: ciencia social* (págs. 385-454). México, D.F.: McGraw-Hill de México.

Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 341-379.

- Edwards, D. (1998). Types of case study work: a conceptual framework for case-based research. *The Journal of Humanistic Psychology*, 36-70.
- Fedozzi, L. (2012). El presupuesto participativo de Porto Alegre. En M. Canto, *Participación ciudadana en la políticas públicas* (págs. 176-204). México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Figueras, V. (s.f.). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. 1-36.
- Font, J. (2001). Introducción. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 13-30). Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- García-Espín, P., Ganuza, E., & De Marco, S. (2017). ¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 45-64.
- Geraldes, T. (2014). Democracia electrónica, redes sociales y nuevas formas de participación política. 1-16.
- Gil-García, J., & Luna-Reyes, L. (2008). Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicación y Etapas. *Revista de Administración Pública*, 49-72.
- Gil-García, J., Mariscal, J., & Ramírez, F. (2008). *Gobierno Electrónico en México*. México, D.F.: CIDE.
- Gimenez, V. (2012). Acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública. *El profesional de la información*, 504-508.
- Gobierno de la República. (Noviembre de 2013). *www.gob.mx*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf
- Gobierno de México. (Enero de 2018). *www.gob.mx*. Obtenido de www.gob.mx/mexicodigital: <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/ventanilla-unica-nacional-142596>
- Halachmi, A. (2004). E-government theory and practice: The evidence from Tennessee (USA) . 1-19.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. México, D.F.: McGraw-Hill.

Herrero, F., & Ruano, S. (2018). Transparencia municipal y participación ciudadana en la democracia española. Estudio de caso: Comunidad de Madrid. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 449-468.

Hibert, M., Bustos, S., & Ferraz, J. (2005). *Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Jarque, C. (1999). El Desarrollo Informático en la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 1-23.

Kaufman, E. (2003). El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina. *FLACSO*, 1-29.

Kopits, G., & Craig, J. (1998). *Transparency in Government Operations*. Washington: International Monetary Fund.

Landau, M. (2008). La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial. *Política y cultura*, 67-89.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (Mayo de 2015). México, D.F., México.

López, L. (1999). Análisis Comparativo del Uso de la Informática en la Administración Pública: aplicaciones sustantivas vs administrativas. *Revista de Administración Pública*, 1-23.

López, S., & Merino, M. (2010). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. En M. Merino, S. López, & C. Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México* (págs. 1-28). Ciudad Nezahualcóyotl: Formación Gráfica, S.A.

Luna, D. (2017). Sitios Web y Portales de Gobierno. En J. Gil- García, J. Criado, & J. Téllez, *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública* (págs. 161-186). Ciudad de México: INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Manfredi, J. (2017). Horizontes de la información pública . *El profesional de la información*, 353-360.

Massolo, A. (1991). Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana. En M. Schteingart, & L. Luciano d'Andrea, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente* (págs. 241-264). México, D.F.: El Colegio de México.

Morales, A., Martínez, S., García, F., & Caridad, M. (2016). La transparencia en la política española: análisis de su influencia y presencia en medios sociales. *Ibersid*, 91-96.

Naser, A., & Ramírez- Alujas, Á. (2014). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL.

Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información. (2014). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ocampo, E. (6 de Octubre de 2006). El CIAPEM va en serio. Busca cambiar el rostro del país mediante el uso de tecnologías en los gobiernos locales. *InformationWeek*.

OECD. (2003). The Case for e-government: Excerpts from the OECD Report "the e-government imperative". *OECD Journal on Budgeting*, 60-131.

OECD. (2005). *E-government for better government*. Paris: OECD Publishing.

Oszlak, O., & Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

Pereira, Z. (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación: Una experiencia concreta. *Revista Electrónica Educare*, 15-29.

Pérez, R., Camacho, O., Mena, E., & Arroyo, G. (2007). Análisis general del gobierno electrónico en México. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*.

Peschard, J. (1998). Ciudadanización y participación política en México. En F. Serrano, *Homenaje a Rafael Segovia* (págs. 275-292). México, D.F.: El Colegio de México.

Prince, A., & Jolías, L. (2013). Las fuentes conceptuales del Gobierno Abierto. *TELOS*, 1-13.

Ramírez-Alujas, Á., & Güemes, M. (2013). Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica. *Trama Editorial; CEEIB*, 369-384.

Rebolledo, M., Zamora, R., & Rodríguez, J. (2017). Transparency in citizen participation tools and public information: A comparative study of the Spanish city councils' websites. *El profesional de la información*, 361-369.

Rojas, R. (2013). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México, D.F.: Plaza y Valdés Editores.

Sánchez, J. (2009). La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. *Espacios Públicos*, 8-31.

Sánchez, J. (2018). Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta. *Revista Venezolana de Gerencia*.

Sandoval, R. (2013). *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Scholl, H. (2002). *E-Government: A Special Case of Ict-Enabled Business*. Nueva York.

Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 93-116.

Shedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Sour, L. (2017). Gobierno electrónico y corrupción en México (2005-2010). *Revista de ciencias administrativas y sociales*, 123-136.

Stake, R. (1994). Case studies. En N. Denzin, & Y. Lincoln, *Handbook of qualitative research* (págs. 236-247). London: Sage.

Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 33-42). Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Transparencia Mexicana, Instituto del Banco Mundial. (2014). *Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los Poderes Judiciales en América Latina*. Transparencia Mexicana, Instituto del Banco Mundial.

Transparencia Mexicana; Instituto del Banco Mundial. (2014). *Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los Poderes Judiciales en América Latina*. Transparencia Mexicana; Instituto del Banco Mundial.

Ugalde, L. (2015). El gobierno abierto posible en México. La democracia interactiva posible en México. En J. Bojórquez, & I. Luna, *Gobierno Abierto el valor social de la información pública* (págs. 75-95). Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Universidad de Castilla- La Mancha. (2005). Marco conceptual de las nuevas tecnologías aplicadas a la educación. Obtenido de <https://previa.uclm.es/profesorado/ricardo/DefinicionesNNTT.html>

- Urbina, J. (2006). *Nuevos rasgos del derecho a la información en Venezuela*. Mérida: Universidad del Zulia, Ediciones del Vice Rectorado Académico.
- Valenzuela, R. (2013). Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 127-158.
- Vargas, P. (2003). De la representatividad política a la participación ciudadana: el camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 7-67.
- Velásquez, F.; González, E. (2004). La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y propuesta. Bogotá, Colombia.
- Vélez, Á. (2019). Modelación y simulación basada en agentes en ciencias sociales: una aproximación al estado del arte. *Polis Revista Academica Universidad Bolivariana*, 1-22.
- Vera, M. (2018). Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. *Noésis*, 1-18.
- Ziccardi, A. (2012). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 205-2021). México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Zweers, K., & Planqué, K. (2001). Electronic Government. From an Organization Based Perspective Towards and Client Oriented Approach. En J. Prins, *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*. La Haya.