

Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad

Open Government in Mexico: Towards a Realistic Discussion of its Feasibility

Víctor Manuel Figueras Zanabria*

Recibido: 29 de marzo de 2017

Aceptado: 26 de junio de 2018

RESUMEN

El Gobierno Abierto (GA) se considera una propuesta novedosa de reforma gubernamental y promoción de la democracia. Este trabajo plantea la necesidad de llevar a cabo una discusión realista sobre su factibilidad en México. Para ello se analizan la transparencia, las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la participación ciudadana. Se revisan supuestos no explícitos de su relación con el GA y se presenta información sobre las condiciones imperantes en México. El principal hallazgo es que las leyes, instituciones y procedimientos para acceder a la información gubernamental y para participar, así como las herramientas técnicas disponibles (TIC), mantienen barreras que impiden a los ciudadanos conocerlo, entenderlo y utilizarlo. Existen también resistencias burocráticas, desconocimiento y desinterés de los ciudadanos por participar, además de desconfianza interpersonal y hacia el gobierno. Todo ello integra un escenario poco favorable para el desarrollo de un GA en México en el corto plazo.

ABSTRACT

Open Government (og) is considered a cutting-edge proposal for government reform and promotion of democracy. This work raises the need to carry out a realistic discussion on its feasibility in Mexico. For this purpose, transparency, information and communication technologies (ICT) and citizen involvement are analyzed. The author examines non-explicit assumptions of its relationship with og and an outlook of prevailing conditions in Mexico is presented. The main finding is that the laws, institutions and procedures to access government information and to participate, as well as the available technical tools (ICT) raise barriers that prevent citizens from knowing, understanding and using it. There are also bureaucratic resistances, ignorance, and disinterest of citizens to participate, as well as interpersonal distrust and towards the government. All of this conforms an unfavorable scenario for the development of an og in Mexico in the short term.

* Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Correo electrónico: <victor.figueras@correo.buap.mx>.

Palabras clave: gobierno abierto; transparencia; tecnologías de información y comunicación; participación ciudadana; México.

Keywords: open government; transparency; information and communication technologies; citizens' participation; Mexico.

Introducción

En 2009, el Presidente de Estados Unidos, Barak Obama, promulgó el “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto”, en el que instruía a su administración a reorientar su funcionamiento para alcanzar “un nivel de apertura sin precedente en el Gobierno” (Obama, 2009: 1). Esta acción se ha constituido como un referente para diversas iniciativas sobre gobierno abierto (GA) alrededor del mundo y es parte de una proliferación de estudios, foros y propuestas en torno al tema. En el ámbito académico, la noción de GA aparece hoy como tema de vanguardia asociado con la reforma gubernamental y la promoción de la democracia deliberativa, aquella que considera la promoción del desacuerdo deliberativo, del debate público razonado, como la base del entendimiento para construir políticas públicas con reciprocidad, publicidad y rendición de cuentas (Gutmann y Thompson, 2003).

Entre los beneficios que se le atribuyen al GA se encuentran las posibilidades de mejorar las políticas y la gestión gubernamental, al promover que los ciudadanos incorporen sus conocimientos y capacidades –su inteligencia– en los procesos de decisión pública y en la gestión de las tareas del gobierno; se dice que el GA también modifica los esquemas jerárquicos y verticales de relación entre el gobierno y la sociedad y que pone al ciudadano en el centro de la acción gubernamental, promoviendo con ello la deliberación como componente primordial del funcionamiento de un gobierno democrático (Tapscott, 1998); Ramírez-Alujas, 2010; Ramírez-Alujas, 2011; Campos y Corojan, 2011; Ramírez-Alujas y Güemes, 2012).

Por otro lado, las visiones críticas del GA han advertido sobre los límites de sus promesas discursivas e identifican, en la parafernalia que lo rodea, reminiscencias de propuestas anteriores, pero con nuevas etiquetas (Oszlak, 2012; Valenzuela, 2013; Fuster y Subirats, 2013; Prince y Jolias, 2013). Algunas de las limitaciones importantes que se han señalado son que el GA no tendría que aparecer como un valor predominante, sino como uno más, importante sí, pero no único, entre otros valores públicos (Ramírez-Alujas, 2011). También se ha observado que el GA implica el reto de un profundo cambio institucional y cultural en el gobierno (Ramírez-Alujas y Güemes, 2012) y, en este mismo sentido, se apunta a lo difícil que es modificar la noción elitista de la burocracia que ve en las políticas públicas su feudo, por lo que la apertura al ciudadano la percibe más como impedimento que como facilitador (Subirats, 2002). Asimismo, se ha advertido sobre los riesgos que conlleva un mayor flujo de información en un esquema de GA, ya que podría comprometer aspectos de protección a la privacidad y de seguridad nacional además de que, en principio, el consolidar la comu-

nicación bidireccional entre gobierno y ciudadanos parece una empresa difícil, ya sea sólo por las grandes divergencias existentes en el acceso a las TIC (Campos y Corojan, 2011).

El presente trabajo se propone reflexionar sobre las posibilidades reales del GA en México. Partiendo de la perspectiva de las Modas Organizacionales (Hood, 1991; Christensen *et al.*, 2007), el GA puede verse como un conjunto de prescripciones que carece de fundamentos teóricos propios. Al tratarse de “ideas” inmateriales, las propuestas del GA pueden ser interpretadas de maneras diversas, lo que facilita su adaptación a entornos distintos (Christensen *et al.*, 2007: 62). Ello explica en parte su popularidad y difusión, ya que el GA se percibe como asequible por parte de cualquier gobierno, sin importar sus características particulares de organización y funcionamiento. Oszlak lo dice en forma más contundente, al afirmar que “los supuestos de los que parten los propulsores del Gobierno Abierto no se sostienen en la realidad” (Oszlak, 2012: 3), y pone como ejemplo que el pretendido uso de las TIC para generar GA no explica satisfactoriamente el requerimiento de un cambio cultural de los actores, gobierno y ciudadanos, que los lleve a utilizar esas tecnologías para modificar sus patrones de comportamiento hacia prácticas de relación más colaborativas y participativas (Oszlak, 2012: 3-4).

Entonces, al analizar los supuestos no explicitados del GA, se pueden identificar ciertas condiciones que son necesarias para que sus relaciones con la transparencia, las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la participación ciudadana se produzcan. De ahí, la hipótesis que guía este trabajo es que México aún enfrenta importantes desafíos para establecer condiciones favorables para el GA. La estrategia metodológica para el análisis que se presenta a continuación consiste en la discusión de algunos elementos teóricos de la transparencia, las TIC y la participación ciudadana (PC), seguida de información seleccionada que da cuenta de las condiciones prevalecientes actualmente de cada dimensión, en México. El alcance del trabajo es modesto en tanto que no pretende documentar la experiencia del GA en este país ni su desarrollo. El objetivo es presentar argumentos e información que motiven una reflexión realista sobre las condiciones que en el país existen para implantarlo. Un segundo objetivo es animar la mirada crítica de los interesados en el GA, más allá de la retórica y la parafernalia que prevalecen en torno a él.

Es importante señalar que se optó por dejar fuera de este trabajo a la “colaboración” como elemento del GA. Ello porque un rasgo que la identifica es su interés por las relaciones que se establecen, tanto horizontal como verticalmente, entre las agencias que integran al gobierno, más que por la relación de éste con los ciudadanos. Aunque se ha dicho que la colaboración analiza las relaciones entre actores en la hechura de políticas (Vaillancourt en Oszlak y Kaufman, 2014), los estudiosos del tema aún están desarrollando las distinciones que conceptualmente permitan diferenciarla claramente de, por ejemplo, la participación ciudadana o el gobierno electrónico. Mayor particularidad le da a la colaboración, como elemento para el GA, la propuesta de analizar la cooperación y comunicación entre agencias

del gobierno. Esta transversalidad gubernamental se puede ver como la colaboración entre personas o procesos de las organizaciones gubernamentales para mejorar la gestión orientada al ciudadano (Fountain en Oszlak y Kaufman, 2014). Vista así, la colaboración para el GA tampoco es un tema original, pues muchos de los asuntos que propone ya han sido estudiados, por ejemplo, por la literatura referente a la Nueva Gestión Pública o la Teoría de las Organizaciones para el Sector Público. No obstante, este mismo rasgo sí la distingue de los otros elementos del GA, que están más claramente orientados al análisis de los vínculos entre el Estado y la sociedad y que son los que a continuación se discuten.

El texto está organizado de la siguiente manera: primero se presentan algunos de los principales postulados de la perspectiva de las modas organizacionales; enseguida, hay un breve recuento de la experiencia sobre el GA en México; en las siguientes tres secciones se examinan: GA y transparencia, GA y TIC, y GA y participación ciudadana. La sección final presenta algunas conclusiones.

La perspectiva de las modas organizacionales

La popularidad del gobierno abierto (GA) se parece a lo que Hood (1991) dijo de la aceptabilidad de la Nueva Gestión Pública (NGP): que era una “moda” apoyada en una verbalización exitosa que sintonizaba con el “espíritu de los tiempos”. La verbalización del GA es, también, inherentemente positiva, ofrece la visión de una “sociedad moderna centrada en el ciudadano” y presenta otros rasgos de las modas organizacionales, señalados por Christensen *et al.* (2007):

1. *El GA se presenta como una prescripción o “receta” adaptable.* Algunos autores afirman que el GA se logra estableciendo el diálogo con otros gobiernos, otras organizaciones y con la ciudadanía (Ramírez-Alujas, 2010). El mensaje es intuitivo, atractivo y suficientemente ambiguo para que cada oyente lo adapte a sus necesidades.
2. *La prescripción está al alcance de los consumidores.* Por ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, 2017) promueve esta accesibilidad entre los países participantes; hay también un sinnúmero de promotores del GA, gubernamentales y sociales, locales, nacionales e internacionales.
3. *La prescripción es fácilmente asimilable.* Las agencias internacionales (Banco Mundial, OCDE) son difusoras de las modas organizacionales, pues las presentan como procesos estandarizados, traduciendo los argumentos académico-técnicos en mensajes fácilmente comunicables. Así, la OCDE dice que el GA es “la apertura de procesos gubernamentales, documentos y datos para escrutinio e involucramiento público [...] y es ahora considerado un elemento fundamental de la sociedad democrática” (OCDE, 2015: 1).

4. *Los beneficios de aplicar la receta parecen superar los costos.* Ozlack y Kaufman (2014) contabilizaron un total de 709 iniciativas de GA, en curso, en Latinoamérica. Ello ilustra cómo los gobiernos ven ventajas en el GA y lo perciben alcanzable y adaptable.

De lo anterior, la sencillez de la propuesta del GA y sus expectativas positivas asociadas parecen caracterizarlo como una moda organizacional exitosa, que se ha extendido entre gobiernos ávidos de soluciones asequibles ante las crecientes críticas por su mal desempeño. A continuación, se presenta una breve semblanza de la experiencia sobre el GA en México.

Gobierno abierto en México

México fue uno de los países fundadores de la Alianza del Gobierno Abierto (AGA), en 2011, organismo que promueve internacionalmente los principios de transparencia, participación y colaboración e integra hoy a más de un centenar de gobiernos de todos los niveles. El trabajo de la AGA se basa en planes de acción trianuales basados en compromisos de los miembros. La experiencia mexicana, en el marco de los planes trianuales de la AGA, puede resumirse así:

- 2011-2013: las iniciativas de GA estuvieron en su mayoría dirigidas a la aplicación de tecnologías informáticas para la consulta de datos del gobierno.
- 2014-2015: México asumió la presidencia de la AGA. Se ajustaron diversos marcos normativos para promover esquemas de GA y para sustentar la nueva Estrategia Digital Nacional.
- 2016 a la fecha: la agenda actual de GA para México es: transparencia de la gestión gubernamental (alrededor de 34% de los programas registrados); acceso a los servicios públicos (25%); gestión interna y derechos de los usuarios (13% c/u), y acceso a la información (8%) (AGA, 2017). También hay acciones para alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas.

La misma AGA señala que México tiene como retos el mejorar la confianza de la ciudadanía en el gobierno y generar mejores canales de intercomunicación. A mediados de 2017 surgió a la luz pública que el gobierno había estado espiando a un grupo selecto de activistas y periodistas. Ello produjo una fuerte reacción de grupos de la sociedad que decidieron proceder judicialmente y separarse de la AGA, lo que ha repercutido en un deterioro general de las condiciones de la confianza ciudadana en el gobierno.

A continuación se discuten tres dimensiones relevantes para el GA, la transparencia, las TIC y la participación ciudadana.

Gobierno abierto y transparencia

Al parecer, el concepto más ligado a los orígenes de la noción de 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 (1957), 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 Robinson, 2012).

Más adelante, a fines de la década de 1970, el término GA es utilizado en el Reino Unido en iniciativas pro-transparencia, como el movimiento para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano (Chapman y Hunt, 1987). Para finales de la década pasada el GA asociado a la transparencia ya se presenta como uno de los pilares fundamentales de la democracia representativa (Weir y Beetham, 1999). Finalmente, la vinculación entre GA y transparencia recibe un impulso definitivo con la publicación del Memo del presidente Obama, en 2009, pues, como se aprecia en la siguiente cita, la transparencia se establece como una práctica obligatoria y regular, y como una estrategia para mejorar el funcionamiento del gobierno:

El Gobierno debería ser transparente [...] La información mantenida por el Gobierno Federal es un valor nacional. Mi administración tomará la acción apropiada, consistente en ley y política, para hacer pública información rápidamente de manera que el público pueda encontrarla y usarla de inmediato (Obama, 2009: 3).

Ahora bien, ¿cómo se explica el vínculo entre la transparencia y el GA? Se supone que cuando los ciudadanos conocen las acciones y decisiones de sus autoridades están más capacitados para deliberar sobre ello y participar en consecuencia. La transparencia gubernamental, entonces, fomenta la participación ciudadana y ésta mejora la gestión y fortalece la confianza mutua; también se promueve el fortalecimiento democrático al acercar a los ciudadanos a las instituciones y aumentar su posibilidad de control sobre ellas (Christmas, 2011; Lindstedt y Naurin, 2011; Meijer, 2009). El vínculo entre GA y transparencia hoy se entiende como el tránsito de menores a mayores niveles de información. Así, la transparencia pasa de ser

unidireccional a ser insumo para la consulta y puede llegar hasta la delegación a la ciudadanía de diversos aspectos de las políticas públicas (Davidson, 1998).

Enseguida, se presenta información seleccionada que ilustra algunos retos importantes para el avance de la transparencia gubernamental en México.

El Índice del Derecho de Acceso a la Información (Fundar, 2015) evalúa las 33 leyes de transparencia existentes en México, incluyendo la ley federal y las de las entidades federativas. Se evalúan las disposiciones normativas, el diseño institucional, el proceso de acceso y obligaciones de transparencia y el último resultado disponible (2015) indica que sólo dos leyes califican como “buenas” (Coahuila y Ciudad de México), 14 son “regulares” y 17 son “malas”, incluida la Ley Federal.

Otros problemas de estas leyes son: procesos legislativos no armonizados; divergencias en figuras legales, procedimientos, plazos y maneras de acceder a la información; diferencias en la amplitud del ejercicio del derecho de acceso a la información (Auditoría Superior de la Federación 2016: 5-7).

Por su parte, la *Métrica de la Transparencia 2014* (Fierro *et al.*, 2014), último ejercicio disponible para consulta, analiza la transparencia gubernamental en: 1) su normativa, 2) información pública de oficio, 3) usuario simulado, 4) capacidades institucionales de los órganos garantes y 5) sujeto obligado. Sobre la información que los sujetos obligados deben publicar, se encontró que:

- 52% publicó la calendarización de reuniones públicas de sus consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias o sesiones de trabajo;
- 52% publicó archivos administrativos;
- 45% publicó su procedimiento de quejas o consultas;
- 30% publicó el perfil de los puestos de los servidores públicos;
- 30% publicó qué servidores públicos fueron comisionados;
- 18% publicó el número, especificación y seguimiento de las recomendaciones hechas a la dependencia.

Llaman la atención los altos porcentajes de incumplimiento y que muy pocas agencias (20-30%) publican información relevante para la transparencia y rendición de cuentas, como los burócratas “comisionados” o el seguimiento de las recomendaciones. Algunas conclusiones de la *Métrica* son que:

- Hay multiplicidad y dispersión en la regulación de transparencia y acceso a la información pública, por lo que este último se vuelve un proceso largo y costoso;
- Existe escasa documentación de los actos de autoridad de las agencias al no cumplir cabalmente sus obligaciones de transparencia;

- Se utiliza estratégicamente la categoría de “información reservada”;
- Los sistemas de solicitudes en línea no son uniformes, lo que abona al difícil acceso por los ciudadanos;
- La evaluación por usuario simulado encontró que la mayoría de las agencias responden mayormente asuntos básicos, pero de muy distintas formas y hay una tendencia al uso de los plazos legales para negar la información, para dar largas a las respuestas o para hacer que el ciudadano desista.

También se ha señalado que, ante el mandato de la transparencia, las agencias gubernamentales han respondido difundiendo guías para el acceso; sin embargo, han desarrollado una “transparencia focalizada”, ya que solamente proveen información preseleccionada, altamente agregada (Pisanty, 2013).

Por su parte, la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID-INEGI, 2016) muestra que sólo la mitad de la población (51%) conoce su derecho de acceso a la información gubernamental. Los mayores de 46 años son los menos informados (43%), mientras que el grupo de entre 30 y 45 años tiene mayor conocimiento (57%). También encuentra que sólo 16% de los ciudadanos consulta los “Portales de transparencia”; el porcentaje aumenta ligeramente (a 21%) en el grupo de 18 a 29, pero es menor (10%) entre quienes tienen 46 y más años. En cuanto a las “Oficinas de transparencia”, sólo 3% de los ciudadanos acude a ellas, mientras que apenas 1% hace uso de las solicitudes de información. La ENAIID 2016 también reporta que, entre quienes no consideran confiable la información oficial, 71.4% es porque ésta no coincide con la realidad; por otra parte, 68.9% señala que la información no está completa.

Destaca de estos resultados el que la mitad de los mexicanos ignora que tiene el derecho de acceder a la información gubernamental; que los instrumentos de acceso a la información casi no se utilizan y que, quienes sí han obtenido información, no la consideran completa y veraz. En este sentido, Salas (2017) considera que los retos actuales de México en transparencia son: 1) interesar a los ciudadanos en la información pública; 2) mejorar su acceso a ella; 3) hacerla entendible y útil y, para ello, 4) identificar las necesidades de los usuarios y adelantarse a ellas, fortalecer la transparencia proactiva.

Pero si una condición fundamental para que haya transparencia para el GA es tener una ciudadanía activa e informada, antes se requiere formarla. Los comportamientos participativos se aprenden y practican (Arnstein, 1969; Hart, 1992), y se afianzan y socializan en los espacios colectivos donde los ciudadanos discuten asuntos de interés público, como son las reuniones de comités ciudadanos o las asociaciones profesionales, etc. (Gutmann y Thompson, 2003). Entonces, la transparencia para un GA requiere, previamente, desarrollar “habilidades democráticas” dado que las instituciones representativas no son suficientes (Pateman, 2003). Aumentar las posibilidades de un GA sí implica tener mayor información

gubernamental disponible, pero, sobre todo, que los ciudadanos puedan apropiarse de ella y utilizarla para influir las acciones y políticas del gobierno.

Otra condición importante es que las agencias y funcionarios del gobierno internalicen la transparencia como un factor que agrega valor a sus acciones, en lugar de percibirla como una imposición exógena que perturba su forma de hacer las cosas. Cabe señalar que la resistencia burocrática a la transparencia no es, necesariamente, por la opacidad y la discrecionalidad, sino resultado de lo que los funcionarios consideran lógico, eficiente y correcto en su actuar (Arellano, 2007). Además, la resistencia al cambio parece ser un rasgo inherente a todos gobiernos; tan es así que, aun en Estados Unidos –considerado un promotor de los valores de la transparencia– se requirió de la instrucción directa del presidente Obama para hacer que su burocracia se orientara a la transparencia.

Entonces, siendo realistas, habría poco margen para esperar que el gobierno mexicano que viene de una fuerte tradición de organización vertical, centralizada y cerrada, acepte la transparencia. De ahí que se señale que la retórica reformista de la transparencia ha predominado sobre la construcción de instrumentos efectivos (Becerra y Cejudo, 2011); que las reformas han sido coyunturales, en respuesta a demandas diversas, dando por resultado una regulación fragmentada (Ríos y Romero, 2011).

De lo discutido en esta sección tenemos que la relación, aparentemente directa y clara, entre la transparencia y el GA, en realidad implica varios e importantes supuestos no explícitos, como que los ciudadanos están capacitados e interesados en los procesos deliberativos y participativos; que hay espacios para ejercerlos; que la burocracia percibe que la transparencia es valiosa para su función; que las leyes son uniformes en cómo garantizan el derecho de acceso; que éste es sencillo para los usuarios y que se publica información pertinente y confiable.

En México, aun con sus innegables avances en materia de transparencia, todavía no se cumple la mayoría de estas condiciones o sólo parcialmente. Los ciudadanos parecen acotar su participación a las elecciones; la regulación es confusa y poco operable, y los encargados de transparentar información actúan con recelo. El hecho es que los mexicanos parecen no ejercer su derecho a tener información gubernamental y ser poco conscientes de su existencia, valor y utilidad en una sociedad democrática.

En la siguiente sección se examina la vinculación entre el GA y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Gobierno abierto y tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

Tener un GA implica promover una relación de doble vía entre el gobierno y los ciudadanos, potenciando el uso de las TIC como facilitadoras de interacciones transparentes, participa-

tivas y colaborativas (Oszlak y Kaufman, 2014). A su vez, el uso de estas tecnologías para proveer de acceso a la información gubernamental y servicios del gobierno, en condiciones de igualdad y sin barreras de espacio y tiempo, es una de las características centrales de la noción de Gobierno Electrónico (Fang, 2002).

Por su parte, el gobierno electrónico (GE) puede ser definido en forma acotada, refiriéndose entonces a las actividades cotidianas, a la adquisición y provisión de productos y servicios y a las transacciones financieras que el gobierno realiza entre sus agencias y con actores no gubernamentales, mediante comunicaciones electrónicas. Del otro lado, en sentido amplio, el GE se concibe como un proceso de mejora continua y transformación de las relaciones, mediante la tecnología, el Internet y otros medios, de la provisión de servicios, la participación ciudadana y la gobernanza (Fang, 2002). Esta definición amplia sugiere ya la gran dificultad que existe para establecer límites conceptuales claros entre las nociones de GA y GE.

El debate sobre este tema da lugar a nuevas discusiones, más que a consensos, lo que es característico de las ciberculturas, debido a la constante aparición de nuevos conceptos y a la evolución de los ya existentes (Prince y Jolias, 2013). Además, junto con el GE, han surgido nociones como *open data* (datos abiertos), *linked data* (datos vinculados) o *big data* (grandes datos), que, a su vez, se han desarrollado a partir de la idea de que los datos del gobierno son, en realidad, propiedad de la sociedad. Yu y Robinson (2012) afirman que la información gubernamental pertenece a los ciudadanos, ya que el gobierno sólo se ha encargado de sistematizarla y, además, lo ha hecho con los recursos provenientes de los impuestos (Prince y Jolias, 2013). A su vez, la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder y utilizar los datos, la información generada por el gobierno para fortalecer la rendición de cuentas, plantea una de las principales vías que comunican a las TIC, los datos abiertos, el GE (en sentido amplio) y el GA (Prince y Jolias, 2013).

El nexo entre TIC y GA refleja un proceso de construcción de confianza mutua que inicia cuando el gobierno crea sitios web para publicar información sobre sus actividades y los servicios que ofrece. Mediante un proceso iterativo, se dice que esta vinculación evolucionará hasta la fase en la que los ciudadanos sean capaces de personalizar el sitio web gubernamental, ajustándolo a sus preferencias (Silcock, 2001). Viendo hacia el futuro, Novack (2009) propone el *Wikigovernment* con base en la idea de que los sitios de Internet (*websites*) del gobierno pudieran ser cogenerados por los ciudadanos, enfatizando con ello la relación de interdependencia y colaboración, con el propósito de hacer más abiertos y mejores la toma de decisiones públicas y el funcionamiento del gobierno.

El uso intensivo de TIC para vincular a los ciudadanos con su gobierno también se asocia con la idea de una democracia donde existan amplias oportunidades de participación ciudadana en los asuntos públicos. Otro aspecto de la vinculación de las TIC y el GA es la posibilidad de utilizar a gran escala los datos generados desde el sector público (*big data* y

open data) y, eventualmente, aumentar la posibilidad de que se genere “valor público”. De aquí que el GA se conciba como un gobierno con innovación y datos abiertos que establece comunicación con sus ciudadanos (Liedo, 2012). En el extremo, la expectativa que relaciona a las TIC con el GA visualiza a un ciudadano común y corriente, que tendría la posibilidad de participar en los asuntos públicos en forma directa y hasta en tiempo real, utilizando portales interactivos personalizados (*wiki-sites*) y haciendo uso de los datos disponibles (*open data*). De esta manera podría actuar de manera activa, informada y asertiva en los procesos de toma de decisiones sobre temas de carácter público.

Tanto el GE como el GA pueden entenderse en dos sentidos principales: uno sería concebirlos desde una perspectiva instrumental, como herramientas para la mejora de la gestión gubernamental. En segundo lugar, ambas nociones pueden ser percibidas, desde un punto de vista politológico, como elementos de la evolución democrática orientada a re establecer un equilibrio en la relación entre Estado y sociedad. Una posición realista sugiere que el GE y el GA son fenómenos profundamente vinculados entre sí y, en la realidad, incorporan tanto la dimensión instrumental como politológica. En este trabajo se concibe al GE como un facilitador y potenciador del GA, fundamentalmente en lo que se refiere la aplicación de las TIC a las actividades del gobierno y a su uso para vincularse con otros actores. Cabe decir que esta posición implica el supuesto de que el GA es posible sin el GE (Oszlak y Kaufman, 2014).

Ahora bien, la visión optimista con respecto a las TIC y su asociación virtuosa con el GA presenta algunos aspectos problemáticos. Uno que parece muy relevante para nuestro país es el supuesto implícito de que existen condiciones, como infraestructura tecnológica adecuada, condiciones de acceso y espacios de interacción desde el gobierno, para que mediante las TIC se promuevan, incrementen y diversifiquen las conexiones de éste con los ciudadanos. Ello quiere decir que, para aprovechar el potencial de las TIC como detonadores del GA se requieren al menos tres condiciones previas: i) desarrollar estas tecnologías hasta cierto nivel, justo el que facilite la interacción entre gobierno y ciudadanos; ii) que todos los ciudadanos puedan tener acceso a ellas en condiciones mínimas de igualdad, y, iii) que los ciudadanos estén suficientemente familiarizados con las tecnologías de manera que puedan utilizarlas cotidianamente para relacionarse con el gobierno. Con el fin de documentar estos aspectos se elaboró el cuadro 1, que presenta datos seleccionados de las siguientes fuentes:

1. La International Telecommunication Union (ITU), la cual establece que las TIC son instrumento para fomentar el desarrollo, entendido éste como una sociedad basada en la información y el conocimiento. Para ello serían deseables ciertos niveles de disponibilidad (*readiness*) de infraestructura de TIC, de accesibilidad y de habilidad de los usuarios, de manera que su utilización sea efectiva e intensiva. De estos fac-

- tores, la habilidad de los usuarios sobresale como un elemento clave para explotar al máximo el potencial de las TIC como detonadores de desarrollo económico y social. Para medir las condiciones de las TIC en infraestructura (*readiness*), utilización (*intensity*) y habilidades para su uso (*capability-skills*) la ITU ha desarrollado el índice IDI (siglas en inglés de *ICT Development Index*), instrumento que actualmente permite hacer comparaciones entre 175 países (ITU, 2016).
2. El World Economic Forum (WEF) elabora el Índice de Preparación para Trabajo en Red (*Networked Readiness Index, NRI*), publicado año con año en el *Global Information Technology Report 2016* (WEF, 2016), que en 2016 incluyó a 139 países (WEF, 2016). De este instrumento, se seleccionaron el Índice Global de Preparación (*readiness*); un subíndice correspondiente a “ambiente”, en dos dimensiones: “ambiente político y regulatorio” y “ambiente de negocios e innovación”. Y los subíndices por tipo de usuario: individual, de negocios y de gobierno.
 3. La Encuesta sobre Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas (ONU, 2016), que permite observar las tendencias de desarrollo del gobierno electrónico (GE), a nivel mundial, incluyendo aspectos como el uso del GE para proveer servicios públicos en línea, para transparentar información gubernamental y para incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones (ONU, 2016). De esta encuesta se desprende el Índice de Desarrollo de GE (E-Government Development Index, EGDI), que “es un promedio ponderado de los resultados normalizados de las tres dimensiones más importantes del GE, que son: el alcance y calidad de los servicios en línea (Online Service Index, osI), el estado del desarrollo de la infraestructura de telecomunicación (Telecommunication Infrastructure Index, tII) y el capital humano inherente (Human Capital Index, hCI)” (ONU, 2016: 131). Se incluyeron en la tabla tres componentes: servicios en línea, infraestructura de telecomunicaciones y capital humano.

Además de la ubicación de México en la clasificación general de cada instrumento, se definió un grupo de países para hacer comparaciones. En virtud de que se ha señalado que las TIC guardan relación con las condiciones socioeconómicas (Sahay, 2001; Mann, 2004; Walsham, Robey y Sundeep, 2007) y la visión que tienen las economías emergentes en materia de desarrollo (Madon, 2004; Gilhooly, 2005; Kleine, 2009; Zheng, 2009), se seleccionaron los siguientes países, tomando como referencia sus valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 2016: Bulgaria (.794), Malasia (.779), Cuba (.775), Venezuela (.767), Irán (.766), México (.762), Brasil (.754), y Mongolia (.735) (UNDP, 2017: 198-199).

En la **tabla 1** se presenta, para cada índice: el país mejor clasificado, el país latinoamericano con mejor posición, y México y los países parecidos ordenados según la posición que

ocuparon en cada caso. La misma forma de presentación de la información se mantiene para cada subíndice de los instrumentos seleccionados. Estos subíndices dan cuenta de las dimensiones que se han señalado como relevantes en el ámbito de las TIC y que son: acceso, uso y conocimiento de los usuarios. Cabe la posibilidad de que algunos resultados puedan, en algún momento, parecer no consistentes debido a las distintas metodologías usadas por cada institución. No obstante, el ejercicio mantiene su valor en la medida que proporciona información actualizada y confiable sobre el estado de las TIC y permite identificar las condiciones que prevalecen en México.

La clasificación global del IDI (columna a), indica que, las condiciones generales de las TIC en nuestro país se encuentran debajo de la posición media a nivel internacional y en la última del grupo de países similares. En términos de acceso (b), México ocupa un lugar más bajo en la clasificación internacional que el que ocupa en el índice global; entre sus pares, este país está en la penúltima posición. Con respecto al uso (c), México se ubica en un buen lugar, arriba de la posición intermedia; algo similar sucede cuando se compara entre pares, ya que ocupa el tercer lugar. Finalmente, en el rubro de habilidades (d) México tiene el menor puntaje entre los índices de la ITU e, igualmente, entre países similares, ocupa el último lugar.

Por su parte, el NRI (e) ubica a México ligeramente por debajo de la posición media tanto en la clasificación global como entre sus similares. En cuanto al ambiente político y de regulación (f), también se encuentra en un puesto medio-bajo, aunque es segundo entre los países comparables. En el rubro de ambiente de negocios-innovación, nuestro país se encuentra más abajo (83 de 139) en el global y es antepenúltimo entre pares. Los subíndices de “uso” muestran que, en uso individual (g), México está por debajo de la posición media global y es antepenúltimo entre países similares. En uso de negocios, el lugar de México es mejor que en lo individual, estando por arriba de la posición intermedia general y ubicándose a la mitad del grupo de países semejantes. Finalmente, en cuanto a uso del gobierno, México obtiene el mejor lugar entre los tres aspectos revisados, tanto en lo global como entre sus pares, colocándose bastante arriba de la posición intermedia.

En el índice de la ONU sobre GE (columna h) México aparece entre el primer tercio más alto del grupo de países clasificados y ocupa la tercera posición entre países con IDH parecido. La información de la fuente original no permite ubicar a México en el contexto general de los componentes, pero en el indicador global es el número 59 entre 193 países. En cuanto a servicios en línea (i), México ocupa el primer lugar del grupo de países con IDH similar. En contraste con el rubro anterior, en infraestructura (j) México está en el antepenúltimo lugar. Por último, en lo que respecta a la calificación del capital humano”, al igual que en el rubro anterior, México se encuentra en el tercer último lugar entre sus pares.

Cuadro 1
 Indicadores de TIC seleccionados: México en el contexto internacional

País / Posición	(a) Índice de Desarrollo de las TIC (IDI) 2016 n=175	(b) Índi- acceso	(c) IDI- uso	(d) IDI- habilidades	(e) Índice de Preparación para el Trabajo 2016 n=139	(f) Índi-ambiente político y regulatorio	(g) Índi- uso de innovación de negocios	(h) ÓNU-Índice de Desarrollo de la EDI 2016 n=193	(i) EDI- en línea	(j) EDI- infraestructura	(k) EDI- capital humana
Corea del Sur 1	Luxemburgo 1	Dinamarca 1	Estados Unidos 1	Singapur 1	Luxemburgo 1	Singapur 1	Dinamarca 1	Suiza 1	Singapur 1	Reino Unido 1	
Argentina 55	Chile 61	Uruguay 39	Chile 25	Chile 38						Uruguay 34	
Países con IDH similar											
Bulgaria 34	Bulgaria 59	Malasia 46	Bulgaria 34	Malasia 31	Malasia 24	Malasia 18	Malasia 47	Malasia 26	Malasia 6	Brasil 51	Bulgaria
Venezuela 44	Malasia 66	Bulgaria 47	Venezuela 44	Mongolia 57	México 77	Bulgaria 42	Bulgaria 48	Brasil 59	Mongolia 51	Bulgaria 52	Brasil
Cuba 57	Brasil 74	Brasil 52	Cuba 57	Bulgaria 69	Mongolia 81	Mongolia 52	Brasil 57	Mongolia 61	México 52	México 59	Méjico
Malasia 61	Irán 79	México 74	Mongolia 58	Brasil 72	Irán 91	Irán 76	Venezuela 74	México 66	Malasia 60	Bulgaria	Venezuela
Brasil 63	Venezuela 92	Irán 65	México 76	Brasil 98	México 83	Méjico 82	Bulgaria 77	Irán 93	Mongolia 84	Mongolia	Irán
Irán 89	Mongolia 96	Mon- golia 91	Irán 92	Bulgaria 101	Brasil 124	Méjico 84	Irán 126	Bulgaria 102	Venezuela 90	Venezuela	Méjico
Mongolia 90	Méjico 97	Irán 110	Malasia 94	Venezuela 108	Venezuela 139	Irán 136	Irán 90	Vene- zuela 131	Irán 106	Irán	Mongo- lia
Méjico 92	Cuba 167	Cuba 150	Méjico 99						Cuba 131	Cuba	Brasil

Fuente: elaboración propia con base en: (a) ITU, 2016, Table 1.1: 12; (b) ITU, 2016, Table 1.3: 13; (c) ITU, 2016, Table 1.4: 14; (d) ITU, 2016, Table 1.5: 15; (e) WEB, 2016, Table 1: 16; (f) WEB, 2016, Table 2: 17; (g) VEP, 2016, Table 4: 19; (h) ONU, 2016: Table 2: 15 (ordenados por puntaje, no se indica posición en la clasificación general).

Hasta aquí, ¿qué panorama de las TIC en México describen los datos presentados?

Puede decirse que la situación de las TIC en México está más cercana al rezago que al desarrollo. La infraestructura y las condiciones para procurar su despegue (regulación, ambiente político y de negocios) no son adecuadas; el acceso al servicio muestra barreras importantes (costo, heterogeneidad, conocimientos) y, en cuanto al uso, es intenso pero desinformado. De hecho, una de las mayores limitaciones que muestran los indicadores presentados es la falta de educación (conocimientos y habilidades) de los usuarios. Las mejores calificaciones se encuentran en el área del gobierno y, aunque es un buen resultado, debe verse a la luz del panorama general en el que México está ubicado por debajo de la mitad de los países evaluados.

En cuanto a indicadores nacionales elaborados en el país, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2016, del INEGI, encuentra que el porcentaje de hogares que disponen de conexión a Internet se ha incrementado de 34% en 2014, a 39% en 2015, llegando a 47% en 2016. A pesar de este crecimiento cabe subrayarse que más de la mitad de los hogares aún no están conectados a Internet. Más aún, el nivel de conexión varía mucho de un lugar a otro: 16 de los 32 estados están debajo de la media nacional y aquellas entidades caracterizadas por sus condiciones de pobreza y bajo desarrollo, como Oaxaca y Chiapas, tienen los niveles más bajos (21 y 13%, respectivamente).

En el rubro de uso, la encuesta encuentra que los usuarios de internet representan 60% de la población, se concentran fundamentalmente en las ciudades (73%), son predominantemente jóvenes, entre 18 y 34 años, y lo utilizan principalmente para comunicarse (89%), acceder a contenidos audiovisuales (82%) y para actividades de entretenimiento (80%). Sólo 22% afirmó usar Internet para interactuar con el gobierno. La encuesta señala también que hay una penetración importante en el uso de la telefonía celular. Los usuarios para 2016 representan 74% de la población y 3 de cada 4 cuentan con teléfonos inteligentes. Nuevamente, la heterogeneidad regional es amplia, coincidiendo los niveles más bajos de conexión con los estados más pobres; en este caso el porcentaje más bajo corresponde a Oaxaca y es de 53%, 21 puntos por debajo de la media nacional.

Por otro lado, el 13º *Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017* (Asociación de Internet.mx, 2017) señala que las principales barreras de acceso para los usuarios son la escasez de oferta del servicio y la baja velocidad de navegación (33%); los costos del servicio (22%) y la falta de conocimiento para su uso (21%). Por grupo de edad, el costo es la principal barrera para jóvenes, mientras que el conocimiento y el uso lo serían para gente mayor. Este estudio encuentra que sólo 17% de las actividades en línea están dirigidas a gestiones con el gobierno.

Esta información recogida a nivel nacional es consistente con los indicadores internacionales, que confirman las limitaciones existentes en México en cuanto a infraestructura

de TIC, las posibilidades de acceso y los conocimientos de los usuarios. Ello implica que las condiciones generales en la actualidad no son ni suficientes ni adecuadas para utilizar las TIC como instrumentos de información e interacción de uso cotidiano. En el caso de quienes sí son usuarios regulares, se tiene que son en su gran mayoría jóvenes habitantes de centros urbanos; sin embargo, las posibilidades de acceso varían mucho dependiendo del lugar de residencia y de las posibilidades del usuario para pagar el costo del servicio. Dos datos contundentes son que a pesar de que ha habido avances en años recientes, actualmente más de la mitad de los mexicanos se mantiene sin acceso a Internet y, entre quienes son usuarios, sólo dos de cada diez buscan interactuar con el gobierno. De esta manera, las posibilidades potenciadoras de las TIC para fomentar y desarrollar prácticas de GA en el país parecen severamente limitadas o, al menos, están lejos de ser adecuadas para que esto suceda.

Un tema adicional con respecto a las TIC es que, como otras propuestas inspiradas por la Nueva Gestión Pública, se caracterizan por generar altas expectativas que no siempre cuentan con fundamentos teóricos sólidos. Al respecto, se ha señalado que la factibilidad de un gobierno electrónico (GE) ha sido sumamente simplificada por su discurso. Existen muchos potenciales problemas que no han sido tratados de manera suficiente; como la sustitución de los sistemas preexistentes, con sus operaciones y lógicas de funcionamiento, por otros nuevos que, además, tendrían que incorporar en su funcionamiento las racionalidades diferentes del Estado y los particulares. También se ha promovido, de manera simplista, que una implantación de tecnologías en el quehacer público no encontrará barreras, será bien recibida, se asimilará fácilmente y empatará bien con la forma anterior de hacer las cosas (*previous know-how*). Además, esta suplantación de tecnología, según el discurso, se traducirá necesariamente en mejoras de gestión y de resultados (Rivera, 2003).

Por el contrario, la incorporación de TIC en gobierno requiere de la acción conjunta de la sociedad, la empresa y el gobierno, ya que ellos establecen las necesidades y preferencias, la organización de actividades, recursos legales, materiales y humanos necesarios para interconectarse de manera efectiva. Así, al tratarse de una transformación integral, existen muchos obstáculos potenciales, como la necesidad de altas inversiones gubernamentales, la posible dependencia operativa de técnicos externos, la dificultad de modificar los comportamientos de todos los actores y la percepción de riesgo al *statu quo* burocrático (Wimmer, 2001; Fountain, 2001).

Entonces, para que pueda desarrollarse un GA mediante el uso generalizado y regular de las TIC no sólo se requiere de tecnología disponible y accesible al público, sino –tal vez como un paso previo– que se logre la transformación de los sistemas informáticos del gobierno. Una discusión realista de la factibilidad del GA tendría además que considerar que tanto el uso de las TIC como el establecimiento de un GE son condiciones necesarias, pero no suficientes para construir esquemas de GA. Un elemento quizás más importante, aunque menos discutido, es la necesidad de que exista voluntad de los actores gubernamentales,

individuales y colectivos, para facilitar, promover y potenciar las conexiones y los arreglos organizativos, horizontales y participativos. Ello en virtud de que las TIC y el GE se caracterizan fundamentalmente por una cualidad instrumental, y las tecnologías, al igual que otros instrumentos, siempre requieren de un agente y un propósito que les proporcionen sentido a su utilización y a sus resultados.

En el apartado siguiente se discute la participación ciudadana en el GA.

Gobierno abierto y participación ciudadana

El memorándum del presidente Obama señala:

Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Obama, 2009: 1, traducción propia).

Como puede observarse, la propuesta hace responsable al gobierno de ser proactivo en buscar el involucramiento ciudadano y generar espacios para dicho fin. También establece que la participación activa producirá beneficios para las administraciones.

Como lo señala la perspectiva de las modas organizacionales, la propuesta del presidente Obama parece clara y sencilla. Sin embargo, no lo es tanto cuando se consideran los elementos que han de conjugarse para que se realice efectivamente. Para reflexionar sobre ello se deben revisar algunos de los aspectos más relevantes en torno a lo que se ha estudiado sobre la participación ciudadana (PC).

Desde un inicio se ha planteado que la PC implica una redistribución de poder en favor de los ciudadanos y en detrimento del gobierno. Arnstein (1969) señala que, fundamentalmente, la participación significa empoderar a los ciudadanos antes excluidos de los procesos políticos. El mismo autor plantea que la PC se construye mediante un proceso que transita por niveles de empoderamiento y al que denomina la “pendiente de la PC” (*ladder of citizen participation*). Por su parte, Hart (1992) contribuye a esta idea al sostener que la construcción de la PC, entendida como el comportamiento participativo de los individuos, se debe desarrollar a edad temprana. Gradualmente los individuos adquieren competencias y confianza en que pueden influir sobre los eventos. Este comportamiento participativo se refuerza en distintos espacios de socialización, como la escuela y los grupos comunitarios. Treseder y Fajerman (1997) critican esta visión y afirman que el proceso de construcción de la participación sugerido por Arnstein y Hart no es ni necesariamente secuencial ni jerárquico.

Según los autores, la PC adopta distintas formas dependiendo de cómo se distribuyen, entre la autoridad y los participantes, las funciones de toma de decisión y de gestión.

De estas contribuciones pueden rescatarse como elementos clave que la PC es una conducta que se adquiere y se ejercita y que su capacidad de influir es relativa, dependiendo de las condiciones como se ejerce.

Los grados o niveles de PC, entonces, indican la posibilidad de influir sobre algunos aspectos de los asuntos públicos y se han propuesto diversas escalas. Davidson (1998) propone cuatro dimensiones: información, consulta, involucramiento y empoderamiento. Para cada una hay gradaciones; por ejemplo, la información va de la comunicación mínima a la información de alta calidad; mientras que el empoderamiento abarca desde el control delegado hasta el control autónomo (*entrusted*).

El “Marco para la Participación Activa” de la OCDE (Gramberger, 2001) cuenta con tres niveles de involucramiento: el de información es unidireccional y consiste en medidas proactivas del gobierno para disseminarla y dar acceso a ella. El siguiente es la consulta, que es bidireccional, donde los ciudadanos proveen opiniones al gobierno y éste define los términos de las consultas y las gestiona. Por último, la participación activa es el nivel en el que los ciudadanos se involucran en la definición de procesos y contenidos de las políticas, pero la decisión final entre opciones la mantiene el gobierno. Sommer (2007) señala que una limitación que presenta este modelo es que no considera que los ciudadanos se vinculan entre ellos, compartiendo, comparando y validando información, lo que influye en su relación con el gobierno. Así, en su propio modelo de PC, el gobierno es un nodo más, aunque muy importante, dentro de una gran red de interconexiones.

El “Espectro de la Participación Pública” de la International Association for Public Participation (2007) señala que la PC varía con las metas, temas, encuadres, recursos y prioridad del tema en cuestión. El espectro, parecido a la propuesta de Davidson (1998), de menor a mayor nivel de PC pasa por: información, consulta, involucramiento, colaboración y empoderamiento. En el nivel más bajo la PC sólo provee inteligencia, mientras que en el nivel más alto la decisión la realizan los participantes. Warburton (2007), por su parte, observa que la PC se encuentra usualmente en el ciclo de políticas en las fases de fijación de agendas, formulación de opciones, seguimiento de la toma de decisiones y retroalimentación de la implementación. Lo verdaderamente importante, según este autor, es darle sentido al involucramiento vinculándolo con objetivos específicos.

El análisis de los niveles o grados de PC confirma que depende del tema y área donde se le involucra. Los modelos, más o menos, coinciden en que el menor nivel de PC está relacionado con la opinión, información o inteligencia, mientras que el mayor se vincula con la influencia en la toma de decisiones.

En cuanto a facilitadores de la participación, Treseder y Fajerman (1997) identifican el acceso a los decisores y a información relevante y el que haya opciones de decisión rea-

les. Por su parte, Lowndes y Pratchett (2006) señalan: los conocimientos y recursos para participar (*can do*); el sentido de pertenencia que refuerza su involucramiento (*like to*); la oportunidad de participar (*enabled to*); la movilización por parte de agentes gubernamentales o sociales (*asked to*), y la percepción de que la PC sí es tomada en cuenta (*responded to*). En cuanto a límites u obstáculos para la PC, White (1996) observa que ésta no debe ser inherentemente positiva y deseable, pues se trata de un asunto relacionado con el poder de los actores. Por ello, la PC puede adoptar varias formas: nominal, instrumental, representativa y transformativa, dependiendo de sus funciones, que pueden ser demostración, medio, voz y medio dirigido a un fin. Ya Arnstein (1969) había llamado la atención sobre que la PC puede fomentar comportamientos oportunistas y puede llevar a simulaciones donde no es realmente tomada en cuenta. También, como aspecto negativo, señaló que la PC puede hacer que las decisiones sean más costosas e ineficientes que los procesos sin ella. Warburton (2007) también señala que, mal encauzada, puede poner en riesgo tanto a la política como a las organizaciones a cargo de ella. Entonces, no debería ser empleada cuando una decisión ya está tomada y no hay espacio para cambios, como un ejercicio solo de cumplimiento del procedimiento, ni como una táctica dilatoria.

Por su lado, las primeras aproximaciones a la PC para un gobierno abierto (GA) se vincularon con las posibilidades del escrutinio ciudadano; de ahí la proliferación de nuevas leyes de acceso a la información y de reformas protransparencia en la década de 1950 (Ramírez-Alujas, 2011). En su versión más actual, la noción de GA concibe a la PC como un proceso bidireccional (Jaeger, 2003; Campos y Corojan, 2011) y a los ciudadanos como coprotagonistas de la gestión gubernamental (Oszlak, 2012). Como límites importantes a la PC para un GA se ha señalado que: se asocie con intereses particulares; dependa de oportunidades generadas por el gobierno; esté restringida por la insuficiente capacidad de los ciudadanos (Oszlak, 2012; Concha y Naser, 2012); su viabilidad dependa de la inversión de tiempo y recursos; los ciudadanos tengan que realizar esfuerzos para informarse y capacitarse; y que haya desconfianza en las autoridades (Ramírez-Alujas, 2010; Ramírez-Alujas y Güemes, 2012).

De lo anterior se concluye que, para que se verifique la relación virtuosa esperada entre PC y GA deben presentarse varias condiciones importantes. El modelo de Lowndes y Pratchett (2006) las expone en forma clara, al señalar que al menos se requiere de ciudadanos con motivaciones (*like to*) y conocimientos suficientes (*can do*) para involucrarse en asuntos públicos, así como gobiernos que movilicen a la PC (*ask to*), que generen espacios para ella (*enable to*) y que sí la incorporen en la formulación de las políticas (*respond to*). A estas condiciones mínimas habría que agregar que es necesario que los actores actúen para el bien común y no por intereses particulares, y que existan condiciones de sostenibilidad, como recursos suficientes y apoyo en el tiempo.

De aquí que para que pueda darse una discusión realista de la factibilidad de la PC para un GA es preciso revisar estas condiciones en un contexto específico, antes de embarcarse en

la ola de las reformas de tipo GA tan populares hoy en día. Entonces, a manera de hipótesis, podría plantearse que en tanto no existan esas condiciones o lo hagan sólo parcialmente, la probabilidad de contar con participación para un GA se irá reduciendo. Así, cabe preguntarse, ¿cuál es la situación en México en cuanto a la PC para un GA?

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) del INEGI, del periodo 2001-2012 (Miranda, Figueras y Valdiviezo, 2013):

- La percepción de que “la política es complicada” ha pasado de cerca de 60% en 2001 a un poco más de 80% en 2012.
- Sobre la actitud que se adopta cuando se comienza a hablar de política, durante ese periodo 20% afirmó dejar de poner atención y 40% dijo que escucha, pero nunca participa.
- En promedio, 60% de los encuestados ignora cuánto duran en su cargo los congresistas.
- También, en promedio, 90% afirmó no haber asistido a ninguna reunión de organizaciones tales como agrupaciones ciudadanas, juntas de colonos, cooperativas o sindicatos.

El análisis longitudinal de la ENCUP muestra que más de la mitad de los mexicanos no perciben la política como algo cercano, de lo que deban interesarse y participar. En particular, la encuesta muestra un nivel muy bajo de participación. Ahora bien, como se señaló antes, la conducta participativa y su ejercicio se benefician de la interacción social (Hart, 1992; Sommer, 2007), de ahí que la confianza en los demás sea un elemento fundamental para la PC.

De acuerdo con la OECD, México presenta niveles muy bajos, mientras que entre los países de esta organización la “confianza en los demás” promedia cerca de 40%, superando 60% en los países nórdicos, en México el porcentaje es de menos de 13% (OCDE, 2016: 129). De manera similar, el Latinobarómetro (2017) muestra que México tiene un porcentaje relativamente bajo en “confianza interpersonal” (14%) que lo ubica en una posición intermedia entre los países encuestados y por debajo de, por ejemplo, El Salvador (17%), Uruguay (19%) y Ecuador (23%). El puntaje de México es según esta institución el más bajo desde que se comenzó a medir este aspecto en 1996 (Latinobarómetro, 2017: 20). Esto sugiere que el germen del comportamiento participativo en México es sumamente débil; las vinculaciones entre individuos son inhibidas por la desconfianza lo que, a su vez, afecta la construcción de conductas participativas y la posibilidad de conectarse con los otros para estar más y mejor informados.

Ahora bien, si la confianza entre individuos es importante para fomentar la PC, la confianza en el gobierno resulta clave (Ramírez-Alujas, 2010; Ramírez-Alujas y Güemes, 2012). Sobre este aspecto, la OCDE reporta que, mientras que el promedio de “confianza en el gobierno nacional” es superior a 40% entre sus países miembros, el porcentaje para México es de al-

rededor de 30% (OCDE, 2016). Por su parte, el Latinobarómetro 2017 posiciona a México, en este rubro, en el lugar 16 entre 18 países. También muestra niveles bajos en: “confianza en la policía” (última posición); en “confianza en los partidos políticos” (antepenúltimo); “confianza en el poder judicial” (lugar 10 de 18), y en “confianza en el parlamento” en 9 de 18 (Latinobarómetro, 2017). Se observa entonces que, en general, en el país hay desconfianza generalizada en las instituciones políticas formales, lo que es preocupante toda vez que, como se ha señalado, inhibe la posibilidad de que la participación sea socializada y ejercida.

Para complementar este análisis, a continuación se presentan y revisan datos seleccionados sobre acceso a la información, provenientes de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2016 del INEGI.

Cuadro 1
 Datos seleccionados sobre medios, acceso a la información

1. Medio por el que se informa	18 a 29 años (%)	30 a 45 años (%)	46 o más años (%)	18 años y más (%)
Televisión	81	85	90	86
Internet	87	71	43	66
2. Medios por los que conoce información de gobierno.	18 a 29 años (%)	30 a 45 años (%)	46 o más años (%)	18 años y más (%)
Pág. elect. de gobierno	55	49	30	44
Of. de gobierno	16	19	24	20
Portal de Transparencia	21	17	10	16
Ofna. de Transparencia	3	3	2	3
Solicitud de Información	1	1	1	1
3. Temas consultados	18 a 29 años (%)	30 a 45 años (%)	46 o más años (%)	18 años y más (%)
Trámites y servicios.	47	43	34	41
Empleo	21	12	8	13
Uso de recursos	14	10	8	10
Contratos, compras, obra púb.	7	5	5	6
Org. interna del gob.	6	5	5	5
4. Conoce su derecho acceso a información	53	57	43	51

Fuente: INEGI (2016).

En (1) los porcentajes no suman 100% porque es posible más de una respuesta.

La primera parte del cuadro 2 (1) muestra que 8 de cada 10 mexicanos obtienen su información de la televisión. Los jóvenes, por su parte, optan en primer lugar por Internet, siendo ésta la segunda fuente de información más importante entre todos los grupos. Por su parte, el grupo de mayor edad es el que, marcadamente, muestra menos preferencia por este medio. Ahora que, cuando se trata de informarse sobre un tema de gobierno (2), los ciudadanos optan, en primer lugar, por las páginas web oficiales; en segundo lugar, buscan información directamente en las oficinas de gobierno y, en tercer lugar, acuden a los portales de transparencia. Entre los jóvenes este orden se invierte, pues la consulta vía Internet está en los primeros dos lugares, tanto páginas web como en portales de transparencia.

Es de llamar la atención el muy bajo porcentaje de quienes acuden a una oficina de transparencia (3%) y menos aun los que hacen una solicitud de información (1%). Ambos, junto con los portales de transparencia, son los mecanismos principales establecidos por la ley para que los ciudadanos tengan acceso a la información gubernamental. Incluso el acceso a los portales, que ronda 16%, es bajo considerando que las agencias gubernamentales han sido obligadas a implementarlo por ley y han sido ampliamente difundidos entre la sociedad. Aun así, menos de 2 de cada 10 mexicanos lo utilizan para informarse. En conjunto, los datos sobre el uso de los mecanismos establecidos para ejercer el derecho a informarse, muestra que éste escasamente se ejerce por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, quienes lo hacen (3) mayormente buscan información sobre provisión de servicios (41%) o empleo (13%). En contraste, los porcentajes de quienes se interesan por el funcionamiento del gobierno y el uso de los recursos públicos son muy bajos. La ENAID 2016 también muestra que, de los encuestados de 18 años y más, 24% manifestaron tener “algo de desconfianza” y 36%, “mucho desconfianza” en la información que proporciona el gobierno. Entre ambas el porcentaje de quienes no creen en los datos gubernamentales alcanza 60% de los encuestados. Por último, la información del cuadro (4) muestra que la mitad de los mexicanos (y poco más del grupo de 30 a 45 años) desconoce su derecho de acceso a la información. En 2017, de acuerdo con el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI, 2017), los principales usuarios de solicitudes de información a las agencias gubernamentales fueron los académicos, con 32% y los empresarios, con 22%. En tercer lugar, paradójicamente, está el propio gobierno con 6%. En contraste, el porcentaje de solicitudes por parte de asociaciones civiles fue de 1.2% y de las organizaciones no gubernamentales fue apenas de 0.7%.

En cuanto al marco regulatorio de la PC, en 1995 se promulgó la primera Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, que establecía consejeros ciudadanos. Fue sustituida en 1998 por otra que incorporó mecanismos de democracia directa. Actualmente, todas las entidades federativas cuentan con su propia ley de PC, las que se caracterizan por su gran diversidad. Por ejemplo, mientras el origen de la ley en Jalisco estuvo vinculado al

tema de violencia intrafamiliar, en Tlaxcala el interés central fue atender la trata de personas. No obstante, como señala Hevia (2010), se ha cuestionado mucho el impacto que han tenido estos instrumentos toda vez que los gobiernos no los promueven mucho y tampoco los ciudadanos se muestran muy interesados en utilizarlos.

¿Qué indica todo lo anterior sobre las condiciones y posibilidades de la PC para un GA en México?

Al parecer, el comportamiento ciudadano participativo que caracteriza a otras sociedades no está muy desarrollado en México. Además, hay condiciones que dificultan que esta situación cambie: los ciudadanos muestran desapego por la política, falta de conocimiento, así como desconfianza interpersonal e institucional. Esto último reduce más las posibilidades de la PC, pues no sólo los ciudadanos están poco preparados (educados y capacitados) para ella, sino que, además, tienden a dudar del gobierno cuando les hace propuestas de participación (Díaz y Ortiz, 2014).

Del otro lado, aunque el gobierno ha desarrollado un marco regulatorio y algunas condiciones para la PC institucionalizada, se ha encontrado evidencia de que en la práctica la voluntad política para lograr una PC efectiva es escasa. Un estudio de la situación de las agencias de gobierno con respecto a la PC (CITTC, 2008), identifica que 7 de cada 10 no cuentan con áreas encargadas de promoverla; no dan seguimiento a las sugerencias, quejas y denuncias ciudadanas, y afirman que no se promueve la PC porque implica distraer para ello personal y recursos que no tienen. Por su parte, Díaz y Ortiz (2014) sostienen que casi la mitad de los funcionarios municipales responsables de la PC la perciben como un lastre para el funcionamiento de sus gobiernos y ello se refleja en las pobres condiciones materiales de las unidades encargadas de gestionarla.

Para finalizar, a continuación se presentan algunas reflexiones.

Conclusiones

El objetivo de este artículo fue presentar elementos que contribuyan a la discusión crítica sobre las posibilidades de un GA en México. Para ello se sigue la perspectiva de las modas organizacionales, la cual afirma que, de tanto en tanto, ciertas prescripciones de reforma capturan la atención de los gobiernos y, al ser percibidas como panaceas, son amplia y acríticamente adoptadas. Partiendo de esto, se examinaron algunos supuestos no explícitos de las relaciones entre el GA, la transparencia, las TIC y la participación ciudadana (PC) y se presentó información que describe sus condiciones actuales en México.

Los principales hallazgos del trabajo pueden resumirse en que las condiciones de estas tres dimensiones para el GA en México son aún precarias. Por una parte, es innegable que se ha avanzado en el establecimiento de leyes e instituciones para el acceso a la informa-

ción y la PC, y en el uso de tecnologías para publicar información gubernamental y ofrecer espacios de interacción con los ciudadanos.

No obstante, todas estas áreas presentan deficiencias significativas: las leyes de transparencia y acceso a la información y de PC son diversas, fragmentadas, inconsistentes y difíciles de implementar. Las TIC presentan barreras para el acceso y uso importantes, asociadas a la desigual capacidad de los ciudadanos para pagar por la conexión a internet y a la falta de educación tecnológica.

Por parte del gobierno, la información que publica es, en general, de mala calidad y el acceso a ella se dificulta porque existe gran heterogeneidad de espacios y formatos entre agencias. Además, esto no es necesariamente producto de dificultades técnicas ya que se ha encontrado evidencia de resistencia de los funcionarios hacia la transparencia y la PC, vistos como imposiciones y obstáculos más que como insumos para una mejor gestión. Por otra parte, los ciudadanos se muestran apáticos para participar en asuntos públicos, están poco informados sobre sus derechos de participación y desconfían del gobierno, de su información y de sus propuestas de interacción. Más aún, pareciera que la PC necesaria para impulsar un GA se encuentra aún en proceso de construcción, pues la desconfianza interpersonal que existe entre los mexicanos limita la posibilidad de establecer ejercicios ciudadanos que sirvan para educar y ejercer conductas participativas.

Lo discutido en este trabajo y la información presentada sugieren que una discusión realista de la factibilidad del GA en México requiere trascender los temas relacionados con las condiciones concretas legales, institucionales y procedimentales imperantes. No se trata de que la posibilidad de establecer esquemas de GA en el país esté cancelada o que las condiciones que lo impulsan sean imposibles de lograr. Como se mencionó, en diversas dimensiones relevantes existen avances. Sin embargo, el presente análisis muestra que, si bien hay que mantener y continuar con lo hecho hasta ahora, sí se debe poner sobre la mesa, de manera urgente, el tema de cómo construir y desarrollar las conductas necesarias para reducir la desconfianza mutua, tanto de funcionarios como de ciudadanos, y establecer procesos colaborativos y participativos verdaderamente informados y conscientes.

Sólo la participación conjunta, con plena conciencia de su pertinencia y valor, podrá hacer que los esfuerzos de gobierno y ciudadanos resulte en que, como lo establece la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, 2017), el valor de la apertura se traduzca en mejores servicios, uso inteligente de recursos públicos, innovación, comunidades más seguras, prosperidad, bienestar y dignidad humana.

Sobre el autor

VÍCTOR MANUEL FIGUERAS ZANABRIA es doctor en Política por la Universidad de Essex, Reino Unido y se desempeña como profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Sus intereses de investigación son: corrupción de los funcionarios públicos y gobierno abierto, las políticas sociales y el análisis de las organizaciones públicas. Entre sus trabajos recientes se encuentran: (con Martha Miranda) “Una mirada a los pasivos contingentes de las pensiones de vejez para los trabajadores del sector público en las entidades federativas en México” (*Gestión y Política Pública. Casos de Estudio*, 2017); (con Anahely Medrano y Martha Miranda) “Violencia de pareja contra las mujeres en México: una mirada a la atención del sector salud desde una perspectiva interseccional” (*Géneros, Multidisciplinary Journal of Gender Studies*, 2017) e *Informe Técnico sobre el Desarrollo de una Métrica Denominada “Índice Nacional de Gobierno Abierto”* (ICGDE y Gobierno del estado de Puebla, 2015).

Referencias bibliográficas

- Alianza para el Gobierno Abierto (2017) “Resultados” *Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)* [en línea]. Disponible en: <<http://gobabiertomx.org/>> [Consultado el 30 de diciembre de 2017].
- Arellano, David (2007) “Fallas de transparencia: Hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas” *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 14 (45): 31-46.
- Arnstein, Sherry (1969) “A ladder of citizen participation” *Journal of American Planning*, 35 (4): 216-224.
- Asociación de Internet.mx (2017) *13º Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017* [pdf]. México: https://www.infotec.mx/work/models/infotec/Resource/1012/6/images/Estudio_Habitos_Usuarios_2017.pdf [Consultado el 9 de diciembre de 2017]
- Auditoría Superior de la Federación (2016) *Perfil de México a través de Indicadores Clave 2016*. México: Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- Becerra, Ricardo y Guillermo Cejudo (2011) “La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México” en López-Ayllón, Sergio; Merino, Mauricio y Lourdes Morales (coords.) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: ASF y CIDE, pp. 23-34.
- Campos, Eva y Ana Corojan (2011) “Estado del arte del gobierno abierto: Promesas y expectativas” [en línea]. Disponible en: <http://www.academia.edu/3228327/Estado_>

- del_arte_del_Gobierno_abierto_promesas_y_expectativas > [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Chapman, Richard A. y Michael Hunt (1987) *Open Government. A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*. Londres: Routledge.
- Christensen, Tom; Lægreid, Per; Roness, Paul G. y Kjell Arne Røvik (2007) *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Nueva York: Routledge
- Christmas, Liz (2011) “A new age of transparency and let the public know” *British Journalism Review*, 22(4): 20-22. doi: 10.1177/0956474811432391b
- CITCC (2008) *Participación Ciudadana ¿para qué?. Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal*. México: Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Disponible en: <http://www.pemex.com/transparencia/Documents/PTRC_Tema_4_Doc.pdf> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Concha, Gastón y Alejandra Naser (eds.) (2012) “El desafío del gobierno abierto en la hora de la igualdad” Organización de las Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/1/S2012004_es.pdf> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Davidson, Scott (1998) “Spinning the wheel of empowerment” *Planning*, 1262, 3 de abril: 14-15.
- Díaz, Ana y Ángeles Ortiz (2014) “Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado” en Díaz, Ana (comp.) *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: Siglo xxi, pp. 277-334.
- Fang, Zhiyuan (2002) “E-Government in digital era: Concept, practice, and development” *International Journal of the Computer, the Internet and Management*, 10 (2): 1-22.
- Fierro, Ana; García, Adriana; Ríos, Alejandra; Velázquez, Rodrigo y Dirk Zavala (2014) *Métrica de la Transparencia 2014*. México: Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) / Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) [en línea]. Disponible en: <<http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/publication.pdf>> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Fountain, Jane (2001) *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Fundar (2015) *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México. IDAIM 2015* México: Fundar. Centro de Investigación y Análisis [en línea]. Disponible en: <<http://idaim.org.mx/>> [Consultado el 26 de diciembre de 2017].
- Fuster, Mayo y Joan Subirats (2013) “Gobierno abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable” *Revista TELOS. Cuadernos de Comunicación e Innovación* [en línea]. Disponible en: <<https://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-gene>>

- rator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2013021317580003&idioma=es> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Gilhooly, Denis (2005) *Innovation and investment: Information and Communication Technologies and the Millennium Development Goals*. Nueva York: The United Nations Millennium Project.
- Gramberger, Marc (2001) *Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. París: OECD Publications. Disponible en: <<https://www.international-budget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson (2003) “Democracy and disagreement” en Dahl, Robert; Shapiro, Ian y José Antonio Cheibub (eds.) *The Democracy Sourcebook*. Cambridge: MIT Press, pp. 10-24.
- Hart, Roger (1992) *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship. Essay for UNICEF* (Innocenti Essay N° 4). Disponible en: <<https://llk.media.mit.edu/courses/mas714/fall03/unicef.pdf>> [Consultado el 19 de diciembre de 2017].
- Hevia de la Jara, Felipe (2010) “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina” en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J. y Aldo Panfichi (coords.) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 367-395.
- Hood, Christopher (1991) “A public management for all seasons?” *Public Administration*, 69 (1): 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- INAI (2017) *Comunicados. INAI/441/17* [en línea]. México: Instituto Nacional de Acceso a la Información. Disponible en: <<http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-441-17.pdf>> [Consultado el 29 de diciembre de 2017].
- INEGI (2016) *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2016. Tabulados Básicos*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía [en línea]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enaid/2016/> [Consultado el 23 de diciembre de 2017.]
- INEGI (2016) *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2016*. Tabulados Básicos. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía [en línea]. Disponible en: <[https://www.google.com.mx/search?q=INEGI.+Encuesta+Nacional+de+Acceso+a+la+Informaci%C3%B3n+P%C3%83%C2%ABlica+y+Protecci%C3%B3n+de+Datos+Personales+\(ENAID\)+2016.+Tabulados+b%C3%A1sicos.&oq=INEGI.+Encuesta+Nacional+de+Acceso+a+la+Informaci%C3%B3n+P%C3%83%C2%ABlica+y+Protecci%C3%B3n+de+Datos+Personales+\(ENAID\)+2016.+Tabulados+b%C3%A1sicos.&aqs=chrome..69i57.366j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.mx/search?q=INEGI.+Encuesta+Nacional+de+Acceso+a+la+Informaci%C3%B3n+P%C3%83%C2%ABlica+y+Protecci%C3%B3n+de+Datos+Personales+(ENAID)+2016.+Tabulados+b%C3%A1sicos.&oq=INEGI.+Encuesta+Nacional+de+Acceso+a+la+Informaci%C3%B3n+P%C3%83%C2%ABlica+y+Protecci%C3%B3n+de+Datos+Personales+(ENAID)+2016.+Tabulados+b%C3%A1sicos.&aqs=chrome..69i57.366j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8)> [Consultado el 6 de noviembre de 2017.]

- International Association for Public Participation (2007) *Espectro de la Participación Pública*. IAP2. Federation of International Association of Public Participation. USA. Disponible en: <https://www2.fgcu.edu/Provost/files/IAP_Public_Participation_Spectrum.pdf> [Consultado el 12 de Diciembre de 2017].
- ITU (2016) *Measuring the Information Society Report, 2016*. Suiza: International Telecommunication Union. Disponible en: <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2016/MISR2016-w4.pdf>> [Consultado el 10 de noviembre de 2017].
- Jaeger, Paul (2003) "The endless wire: E-government as global phenomenon" *Government Information Quarterly*, 20 (4): 323-331. DOI: 10.1016/j.giq.2003.08.003
- Kleine, Dorothea (2009) "ICT4What? Using the choice framework to operationalise the capability approach to development" *3rd IEEE/ACM International Conferences on Information and Communication Technologies for Development*. Doha, Qatar, pp. 108-117.
- Latinobarómetro (2017) *Informe 2017*. Banco de Datos en Línea. Corporación Latino-
barómetro [en línea]. Disponible en: <www.latinobarometro.org> [Consultado el 23 de diciembre de 2017].
- Lledo, Juan (2012) *Open Government*. Madrid: Ibermática. Disponible en: <<http://www.ibermatica.com/sectores/administracion-publica/open-government>> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Lindstedt, Catharina y Daniel Naurin (2010) "Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption" *International Political Science Review*, 31 (3): 301-322. DOI: 10.1177/0192512110377602
- Lowndes, Vivien y Lawrence Pratchett (2006) "CLEAR: Understanding citizen participation in local government – and how to make it better" [pdf]. Disponible en: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.523.6104&rep=rep1&type=pdf>> [Consultado el 18 de enero de 2017].
- Madon, Shirin (2004) "Evaluating the developmental impact of e-governance initiatives: An exploratory framework" *Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, 20 (5): 1-13. DOI: 10.1002/j.1681-4835.2004.tb00132.x
- Mann, Catherine (2004) "Information technologies and international development: Conceptual clarity in the search for commonality and diversity" *Information Technologies y International Development*, 1 (2): 67-79. DOI: 10.1162/154475203322981978
- Meijer, Albert (2009): "Understanding modern transparency" *International Review of Administrative Sciences*, 75(2): 255-269. DOI: 10.1177/0020852309104175
- Miranda, Martha; Figueras, Víctor y René Valdiviezo (2013) *El déficit de ciudadanía en México: un análisis longitudinal de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001-2012*. Trabajo presentado en el I Congreso Internacional de Comunicación Política. Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico. Puebla, noviembre.

- New Zealand State Service (2007) *Participation 2.0 Model. Guide to Online Participation. Resources* [en línea]. Disponible en: <<https://www.ict.govt.nz/assets/Drupal/guide-to-online-participation-2007.pdf>> [Consultado el 26 de enero de 2017].
- Noveck, Beth Simone (2009) “Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful” en Ramírez-Alujas, Álvaro (2011) “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el inevitable camino que viene” *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX (15): 99-125.
- Obama, Barak (2009) “Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Transparency and Open Government” *The White House. President Barak Obama* [en línea]. Washington, D.C. The White House. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- OCDE (2015) “Open government”. *OECD* [en línea]. Disponible en: <<http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>> [Consultado el 4 de agosto de 2015].
- OCDE (2016) “*Society at a Glance 2016. Social Cohesion Indicators. OECD Social Indicators*” [en línea]. Disponible en: <<http://www.oecd.org/social/society-at-a-glance-19991290.htm>> [Consultado el 22 de diciembre de 2017].
- OGP (2017) *Declaración de gobierno abierto* [en línea]. Washington, D.C. Open Government Partnership. Disponible en: <<https://www.opengovpartnership.org/declaraci-n-de-gobierno-abierto>> [Consultado el 30 de diciembre de 2017].
- ONU (2016) *United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in Support of Sustainable Development*. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations. Disponible en: <<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- Oszlak, Óscar (2012) “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos” Trabajo presentado en la VIII Conferencia anual INPAE: “Gobierno Abierto: por una gestión pública, participativa y colaborativa” [en línea]. Disponible en: <<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno20abierto.pdf>> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Oszlak, Óscar y Ester Kaufman (2014) *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional* [pdf]. Disponible en: <<https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>> [Consultado el 4 de agosto de 2015].
- Parks, Wallace (1957) “The open government principle: Applying the right to know under the Constitution” *The George Washington Law Review*, 26 (1): 1-22.
- Pateman, Carole (2003) “Participation and democratic theory” en Dahl, Robert; Shapiro, Ian y José Antonio Cheibub (eds.) *The Democracy Sourcebook*. Cambridge: MIT Press, pp. 40-47.

- Pisanty, Alejandro (2013) Diagnóstico Agenda Digital y Gobierno Abierto. AGAMX [en línea]. Disponible en: <aga.ifai.mx/.../Diagnóstico 20Agenda 20Digital 20y 20Gobierno 20Abierto.doc> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Prince, Alejandro y Lucas Jolias (2013) “Las fuentes conceptuales del Gobierno Abierto” *Revista TELOS. Cuadernos de Comunicación e Innovación* [en línea]. Disponible en: <<file:///C:/Users/Luis 20Hernandez/Downloads/1535959539.jolias 20gobierno 20abierto.pdf>> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2010) “Innovación de la gestión pública y *open government* (gobierno abierto): Una vieja nueva idea” *Revista Buen Gobierno* (9) [en línea]. Disponible en: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=182032> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2011) “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el inevitable camino que viene” *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX (15): 99-125.
- Ramírez-Alujas, Álvaro y María Cecilia Güemes (2012) “Gobierno abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión sociopolítica con la mirada puesta en Latinoamérica” Congreso Internacional América Latina: La Autonomía de una Región. xv Encuentro de latinoamericanistas españoles [en línea]. Disponible en: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00874133/document>> [Consultado el 19 de enero de 2017].
- Ríos, Alejandra y Jorge Javier Romero (2011) “La fragmentación institucional de la rendición de cuentas” en López Ayllón, Sergio; Merino, Mauricio y Lourdes Morales (coords.) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: ASF y CIDE, pp. 35-44.
- Rivera, Emilio (2003) *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado*. Chile: FLACSO-Chile / Editorial Universitaria.
- Sahay, Sundee (2001) “Introduction to the special issue on “IT and Health Care in Developing Countries” *Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, 5 (0): 1-6.
- Salas, J. (2017) “Vive nueva etapa el derecho de acceso a la información pública” *Revista Perfiles* [en línea]. Disponible en: <<http://revistaperfiles.org/2/index.php/opinion/opinion/joel-salas-suarez/3417-1130>> [Consultado el 6 de noviembre de 2017].
- Silcock, R. (2001) “What is e-Government?” *Parliamentary Affairs*, 54 (1): 88-101.
- Sommer, Laura (2007) *Guide to Online Participation*. Nueva Zelanda: New Zealand State Service. Disponible en: <<https://www.ict.govt.nz/assets/Uploads/Drupal/guide-to-online-participation-2007.pdf>> [Consultado el 12 de diciembre de 2017].
- Subirats, Joan (2002) “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación” en *Democracia digital: límites y oportunidades*, pp. 89-114 [en línea]. Disponible en: <<http://www.temarium.com/wordpress/wp-content/documentos/Subirats.-Dilemas 20innovacion 20democracia 20TIC.pdf>> [Consultado el 19 de enero de 2017].

- Tapscott, Don (1998) *Growing Up Digital. The Rise of the Net Generation*. Nueva York: McGraw Hill.
- Treseder, Phil y Lina Fajerman (1997) *Empowering Children and Young People: Promoting Involvement in Decision-making*. Londres: Save the Children, Children's Rights Office.
- UNDP (2017) *Human Development Report 2016*. Nueva York: United Nations Development Programme. Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf> [Consultado el 10 de noviembre de 2017].
- Valenzuela, Rafael (2013) “El federalismo cooperativo como factor catalizador de un gobierno abierto” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (219): 19-44. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v58n219/v58n219a2.pdf>> [Consultado el 26 de enero de 2017].
- Walsham, Geoff; Robey, Daniel y Sundeep Sahay (2007) “Special issue on information systems in developing countries” *MIS Quarterly*, 31 (2): 317-326. doi: 10.2307/25148793.
- Warburton, Diane (2007) *Making a Difference: A Guide to Evaluating Public Participation in Central Government* Londres: Involve and Shared Practice. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v58n219/v58n219a2.pdf>> [Consultado el 25 de enero de 2017].
- WEF (2016) *Global Information Technology Report 2016*. World Economic Forum and INSEAD [en línea]. Disponible en: <www.weforum.org/gitr> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- Weir, Stuart y David Beetham (1999) *Political Power and Democratic Control in Britain. The Executive, Parliament and the Rule of Law in Britain*. Londres y Nueva York: Routledge. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=HT6xqHx4Wb0C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ViewAPI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false> [Consultado el 26 de enero de 2017].
- White, Sara (1996) “Depoliticising development: the uses and abuses of participation” *Development in Practice*, 6, (1). Disponible en: <<https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/depoliticising-development-the-uses-and-abuses-of-participation-130209>> [Consultado el 19 de diciembre de 2017].
- Wimmer, María (2001) “European development towards online one-stop government: The ‘e-GOV’ Project”, en Proceedings of the ICEC 2001 Conference. Viena, 31 de octubre a 4 de noviembre.
- Yu, Harlan y David G. Robinson (2012) “The new ambiguity of ‘open government’ ” *UCLA Law Review Discourse* (59) [en línea]. Disponible en: <<http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>> [Consultado el 26 de enero de 2017].
- Zheng, Y. (2009) “Different spaces for e-development: What can we learn from the capability approach?” *Information Technology for Development*, 15 (2): 66---83. doi: 10.1002/itdj.20115 –