

# Revista de Administración Pública

## e-Democracia y oportunidades de participación en los portales estatales mexicanos

Fernando González\* y J. Ramón Gil-García \*\*

### Introducción

En el número 34 de *Política Digital* se publicó el Índice de Gobierno Electrónico Estatal<sup>1</sup>. El presente documento se basa en ese *ranking* de los portales estatales, sólo que utilizando un enfoque más específico: la democracia y la participación ciudadana. Algunos de los indicadores que se utilizan en aquel documento se retoman en éste, además de complementarlo con otros indicadores obtenidos de la literatura sobre el tema. Así, el concepto de democracia, originalmente referido al gobierno ejercido por el pueblo, en América Latina se puede considerar todavía incipiente y en formación. A partir de la constitución de las repúblicas, las democracias representativas apenas otorgaban derechos políticos básicos a sus ciudadanos, es decir, el derecho a elegir y ser electo, pero donde las decisiones sobre la convivencia ciudadana eran facultad única de los gobernantes. Es por eso que el concepto de democracia deliberativa ha cobrado importancia en años recientes, ya que reconoce que la democracia va más allá del conteo de votos y votantes. Desde esta visión, la democracia actual debe involucrar la discusión de los asuntos

\* **Fernando González** es asesor de la Secretaría Administrativa en la Universidad Autónoma del Estado de México. Tiene una maestría en administración y políticas públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus intereses de investigación se dirigen hacia el gobierno electrónico, la reducción de la brecha digital y la innovación en la administración de la información en el sector público.

\* **J. Ramón Gil-García** es profesor investigador de la División de Administración Pública y Coordinador del Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS) en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México. Sus intereses de investigación incluyen gobierno electrónico, sistemas inter-organizacionales de información y enfoques institucionales aplicados al estudio de las tecnologías de información y de la administración pública.

<sup>1</sup> Ver Sandoval, Gil-García y Luna-Reyes, "Ranking de portales estatales, la medición 2007" en *Política Digital*, No. 38 (México: Grupo Nexos, 2007).

públicos sobre bases de equidad e inclusión, aumentar y profundizar el conocimiento de los ciudadanos, promover la preocupación por los intereses de otros y afirmar la confianza de jugar un papel activo en la dirección de su comunidad, estado y país.

En este sentido, se observa que la ciudadanía no reside en que el Estado benefactor trate de mitigar las desigualdades económicas de los habitantes para que se constituyan como miembros plenos de una comunidad, ya que esto los hace dependientes y pasivos<sup>2</sup>. Es decir, no basta con que a los ciudadanos se les reconozcan sus derechos sociales, sino que también tienen que cumplir con ciertas obligaciones comunes. De forma similar, no sólo se trata de que los ciudadanos elijan a sus representantes mediante el ejercicio del voto y otorguen a sus representantes la facultad de tomar las decisiones de política pública, sino que con el fin de lograr mejores y más eficientes acciones públicas es necesario que la gente se involucre en distintos grados y en distintas etapas del proceso de gestión gubernamental<sup>3</sup>.

Existen algunas formas en que se puede promover una participación activa y responsable en el proceso de políticas públicas. En primer lugar, la representación de la participación puede ser tanto individual como colectiva. En segundo lugar, la participación debe provenir de una identidad bien definida del ciudadano dentro de su comunidad, es decir, la participación puede tener una base territorial (un ejemplo son los comités vecinales), sectorial (mujeres, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, etc.), o temática (ambiental, cultural, educativa, seguridad, etc.). Finalmente, para que se lleve a cabo la participación deben existir algunos prerrequisitos, entre ellos: información sobre los temas particulares a tratar; difusión de la información, de los requisitos, de las obligaciones y de los procesos de participación; objetivos claros en la formulación de las estrategias de participación; personal capacitado para manejar la información resultado de la participación; y material e infraestructura que soporte la logística de la participación<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ver Nuria Cunill, "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico" en Alicia Ziccardi (coord.) Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. (México: UNAM-IIS, 2004)

<sup>3</sup> Ver Alicia Ziccardi, "Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local" en Alicia Ziccardi (coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. (México: UNAM-IIS, 2004)

<sup>4</sup> Ver Alicia Ziccardi, "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local" en Alicia Ziccardi (coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. (México: UNAM-IIS, 2004)

Aunque la existencia de foros de participación ciudadana no asegura el desarrollo de una democracia deliberativa y participativa, sí existen criterios que pueden aplicarse para evaluar su contribución a ésta. Estos criterios son: (1) *Inclusión*, que significa la existencia de iguales derechos para ser escuchados en estos foros, sin exclusiones; (2) *Deliberación*, en la medida en que el diálogo se guía por la equidad, libertad, competencia, y libre de desilusión, decepción, y poder; (3) *Ciudadanía*, en que las experiencias y juicios de los ciudadanos son llevados al dominio público y donde los ciudadanos sean animados al desarrollo de respeto mutuo y entendimiento hacia otros ciudadanos; (4) *Legitimidad*, donde las decisiones son hechas a través de la participación y después de un período público de deliberación<sup>5</sup>.

## Metodología

En el presente trabajo se utiliza un índice de oportunidades de participación para la medición de los 32 portales estatales. Este índice operacionaliza los criterios mencionados anteriormente mediante la observación de algunos componentes y características que se considera fortalecerían la participación ciudadana como mecanismo democrático. En la Tabla 1 se relacionan los criterios democráticos con los componentes que pueden ser observados en los portales gubernamentales estatales. (VER TABLA 1)

Para la conformación del índice de oportunidades de participación, a cada criterio democrático se le asigna el mismo porcentaje, dado que desde estos criterios es de donde parte el análisis. Cada uno de los criterios se encuentra en un rango entre 0 y 25%, y la suma total de los criterios está en el rango entre 0 y 100%. Así, cada criterio puede diferir en el número de componentes pero, al final, tienen el mismo valor. El Índice se aplica a los portales estatales en México y se evalúa el grado de cumplimiento con cada uno de los criterios. Entre los componentes de los portales que se definieron como parte de los indicadores se encuentran:

- *Agenda*. Se refiere a la Publicación de futuras actividades en las que puedan participar los ciudadanos (talleres, conferencias, cursos, actos públicos, etc.).

<sup>5</sup> Ver Graham Smith "Toward deliberative Institutions" en Michael Saward *Democratic Innovation*.(Londres: Routledge, 2000).

- *Anuncios*. Es la promoción de actividades democráticas (consultas, plebiscitos, referéndum, actos cívicos, etc.)

**TABLA 1**

<b>Criterios Democráticos y Componentes de las Variables de Participación</b>	
<b>Criterio</b>	<b>Componentes</b>
1. Inclusión	<i>Agenda, Acceso, Acerca, Direcciones, Teléfonos, e-Mail, Listas de Correo.</i>
2. Deliberación	<i>e-Foros, Blogs, Chat rooms, e-Peticiones.</i>
3. Ciudadanía	<i>Anuncios, Enseñanza, Juegos, Transmisiones, Comentarios, Votaciones oficiales, Votaciones no oficiales.</i>
4. Legitimidad	<i>Instituciones, Posiciones, Gabinete, Encuestas, Publicaciones, Estadísticas.</i>

Fuente: Elaboración propia<sup>6</sup>.

6 La tabla es el resultado de una extensa investigación en la literatura existente sobre gobierno electrónico, tecnologías de información y comunicación, y democracia electrónica. Algunas de las principales referencias que pueden ser consultadas son: Álvarez y Hall, Point, Clic, and Vote: The future of Internet voting. (Washington: Brookings Institution Press, 2004); Francesco Amoretti, "International Organizations ICTs Policies: E-Democracy and E-Government for Political Development", Review of Policy Research, Vol. 24, No. 4. The Policy Studies Organization, (2007); Lasse Berntzen y Marte Winsvold "Web-based tools for policy evaluation" en Michael Böhlen, Johann Gamper, Wolfgang Polasek & Maria A. Wimmer (Eds.) E-Government: Towards Electronic Democracy. (Italia: International Conference, TCGOV2005, 2005); Sarah Birch y Bob Watt, Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret? The Political Quarterly Publishing Co. Ltd, (2004); Graeme Browning, Electronic Democracy: using the Internet to influence American Politics. Pemberton Press (1996); Jean- Loup Chappellet y Pierre Kilchenmann "Interactive Tools for e-Democracy: Examples from Switzerland" en Böhlen, Michael, Johann Gamper, Wolfgang Polasek & Maria A. Wimmer (Eds.) E-Government: Towards Electronic Democracy (Italia: International Conference, TCGOV2005, 2005); E-Participate, The eParticipation Trans-European Network for Democratic Renewal & Citizen Engagement. [Online]. www.eparticipate.eu., (2004); Ann Macintosh, Angus Whyte y Alistair Renton. From the Top Down: An evaluation of e-Democracy Activities Initiated by Councils and Government. (Bristol: Local e-Democracy National Project, 2005); Ann Macintosh, Andy McKay-Hubbard y Danae Shell. "Using Weblogs to Support Local Democracy" en Böhlen, Michael, Johann Gamper, Wolfgang Polasek y Maria A. Wimmer (Eds.) E-Government: Towards Electronic Democracy (Italia: International Conference, TCGOV2005, 2005); Zöe Masters, Ann Macintosh y Ella Smith. "Young People and e-Democracy: Creating a culture of participation" en Roland Traummüller Electronic Government: Third International Conference, EGOV2004. (España: Springer, 2004); Agneta Ranerup "Internet-enabled applications for local government democratization: Contradictions of the Swedish experience" en Richard Heeks (Ed.) Reinventing Government in the Information Age, (Londres: Routledge, 1999); Michael Saward, Democratic Innovation: Deliberation, representation and association. (Londres: Routledge, 2000); Sæbo, Øystein y Hallgeir Nilsen. "The support for different democracy models by the use of a web-based discussion board" en Traummüller, Roland Electronic Government: Third International Conference, EGOV2004. (España: Springer, 2004).

- *Instituciones*. Existencia de oficinas de participación o publicación de leyes y reglamentos de las dependencias donde se promueva la participación ciudadana.
- *Enseñanza*. Se refiere a cursos, tutoriales o manuales en línea donde se enseñe la forma de participación ciudadana en las decisiones públicas.
- *Juegos*. Son las herramientas interactivas de *e-learning* con las que los ciudadanos (o próximos ciudadanos) puedan aprender algún elemento de cultura democrática.
- *Transmisiones*. Herramientas de difusión de audio o vídeo para la promoción de asuntos de política pública, cultura democrática o de participación ciudadana.
- *Acceso*. Herramientas para facilitar el acceso a la información desplegada en el portal (accesibilidad, usabilidad, simplicidad, amigabilidad, motores de búsqueda, etc.)
- *Acerca*. Se refiere a la publicación en el portal de la biografía de los funcionarios públicos, o la descripción de la misión y visión del gobierno o las dependencias.
- *Direcciones*. Son las direcciones físicas de las dependencias u oficinas de gobierno para el envío de documentos vía correo postal, o para su localización por parte del ciudadano.
- *Teléfonos*. Números telefónicos de las dependencias.
- *e-Mail*. Direcciones de correo electrónico para el contacto con los funcionarios públicos.
- *Posiciones*. Puntos de vista de los funcionarios o de los tomadores de decisión acerca de asuntos de política pública actuales.
- *Gabinete*. Descripción del gabinete o de los funcionarios que integran la administración pública (preparación, trayectoria, etc.).
- *Listas de correo*. Suscripciones a través de Internet para recibir envíos periódicos de noticias, informes, artículos, etc.

- *e-Foros*. Se refiere a la existencia de foros de discusión y consulta sobre temas específicos de política pública o cultura democrática, organizados, moderados y actualizados periódicamente en el portal.
- *Blogs*. Se refiere a la existencia de espacios para la aportación de comentarios, ideas, reportajes, artículos, entre otros, que promuevan la expresión ciudadana en los asuntos públicos.
- *Chat rooms*. Se refiere a la existencia de salas de conversación periódicas entre ciudadanos y funcionarios, moderadas y anunciadas.
- *Comentarios*. Son las herramientas para la captura de comentarios, quejas o sugerencias, dirigidos a las dependencias o funcionarios públicos por los ciudadanos.
- *e-Peticiones*. Son herramientas para que los ciudadanos o las organizaciones civiles hagan peticiones en línea sobre asuntos públicos específicos para que sean considerados por las dependencias o los tomadores de decisión.
- *Encuestas*. Se refiere a la programación de encuestas ciudadanas en línea sobre asuntos concernientes a las políticas públicas, percepción ciudadana de las acciones de gobierno o cultura cívica.
- *Votaciones oficiales*. Se refiere a la existencia de herramientas de votación en línea para la elección de representantes o funcionarios públicos implementados en el portal gubernamental.
- *Votaciones no-oficiales (polls)*. Se refiere a la existencia de herramientas de consulta mediante votaciones acerca de asuntos específicos de política pública o acciones de gobierno. La diferencia de estos componentes con los de la variable de Encuestas radica en su profundidad; mientras éstos incluyen sólo una pregunta, aquellos deben ahondar en los temas a investigar.
- *Publicaciones*. Reportes y minutas de las juntas o reuniones sostenidas por los funcionarios y ciudadanos u organizaciones donde se hayan discutido propuestas de política pública.

- *Estadísticas.* Publicación de resultados y estadísticas acerca de las consultas o foros en que hayan participado los ciudadanos y de las políticas públicas implementadas en los estados.

## Resultados

Una vez aplicado el Índice, los resultados que se obtuvieron en esta evaluación se muestran en la siguiente Tabla:

**TABLA 2**

Evaluación de los Portales Estatales por Criterio						
Ranking	Estado	Inclusión	Deliberación	Ciudadanía	Legitimidad	Total
1	Nuevo León	20%	16%	15%	17%	68%
2	Estado de México	14%	20%	13%	12%	59%
3	Baja California	19%	9%	12%	15%	55%
4	Aguascalientes	19%	5%	13%	13%	50%
5	Distrito Federal	18%	5%	13%	13%	49%
6	San Luis Potosí	15%	7%	12%	15%	48%
7	Guerrero	17%	14%	4%	12%	46%
7	Sonora	18%	9%	4%	15%	46%
9	Morelos	17%	9%	10%	10%	45%
10	Jalisco	19%	7%	6%	12%	43%
11	Oaxaca	16%	2%	12%	12%	41%
12	Veracruz	15%	2%	6%	17%	40%
12	Zacatecas	15%	2%	8%	15%	40%
14	Coahuila	14%	2%	10%	13%	39%
14	Durango	17%	5%	8%	10%	39%
14	Guanajuato	17%	5%	10%	8%	39%
14	Tlaxcala	16%	5%	8%	12%	39%
18	Quintana Roo	15%	5%	8%	12%	38%
19	Chihuahua	14%	5%	8%	12%	37%
19	Hidalgo	11%	5%	4%	17%	37%
21	Tamaulipas	17%	5%	8%	6%	35%
22	Nayarit	14%	7%	6%	8%	34%
22	Tabasco	13%	5%	4%	13%	34%
24	Querétaro	14%	2%	4%	13%	33%
25	Campeche	15%	2%	4%	12%	32%
25	Chiapas	15%	0%	13%	4%	32%
27	Yucatán	17%	5%	6%	4%	31%
28	Michoacán	13%	2%	8%	8%	30%
28	Puebla	15%	2%	4%	10%	30%
38	Sinaloa	16%	5%	4%	6%	30%
31	Baja California Sur	13%	0%	2%	13%	28%
32	Colima	13%	5%	0%	10%	27%

Fuente: Elaboración propia.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Para la elaboración de esta tabla se revisaron exhaustivamente los 32 portales estatales, verificando el nivel de cumplimiento con las variables establecidas.

Como puede observarse, son muy pocos los portales que están por encima del 50% en el cumplimiento de los criterios democráticos. En cuanto a la *inclusión*, ésta ha sido observada más allá de lo esperado. La media de los portales se encuentra en el 16%, estando 15 portales por encima de ésta y 17 por debajo. Los portales que salieron más altos en la calificación en cuanto a este criterio son los de Nuevo León, Baja California, Aguascalientes y Jalisco. Los portales que resultaron menos favorecidos fueron los de Tabasco, Michoacán, Baja California Sur y Colima. Es probable que parte del avance, en cuanto a este criterio, sea explicado gracias a las buenas prácticas y estándares que se siguen al momento de diseñar los portales y que a nivel internacional han aportado importantes beneficios.

La *legitimidad* es otro criterio que ha sido tomado en cuenta en buena medida dentro de los portales, aunque no tanto como el de inclusión. La mayoría de los portales, en cuanto a este criterio, se encuentran entre el 12 y 13 por ciento, con 21 portales por encima de la media y 11 por debajo de ella. Los portales donde se encuentran los mayores porcentajes de cumplimiento con este criterio son los de Nuevo León, Veracruz e Hidalgo. Los menores porcentajes de cumplimiento con este criterio se encuentran en los portales de los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Chiapas y Yucatán. Se puede pensar que parte del avance en este criterio se debe a la importancia que tiene a nivel político la propia imagen del gobierno.

Por otro lado, aunque el criterio de *ciudadanía* sólo llega hasta el 15 por ciento, y que existen muchos portales que sólo llegan a cumplir con el 4 por ciento, se puede ver que hay estados que buscan mejorar en este aspecto. La media de los portales en cuanto a este criterio es de 8 por ciento, con 18 portales por encima de ésta y 14 por debajo. Los portales con porcentajes más altos son los de Nuevo León, Estado de México, Aguascalientes, Distrito Federal y Chiapas. Los porcentajes más bajos se encontraron en los estados de Colima y Baja California Sur.

El último criterio democrático que se analiza, la *deliberación*, es el menos apreciado en el diseño de los portales estatales, y muy pocos proveen herramientas para que la ciudadanía exprese sus

<sup>8</sup> Ver Sandoval, Gil-García y Luna-Reyes, "Ranking de portales estatales, la medición 2007" en *Política Digital*, No. 38 (México: Grupo Nexos, 2007).

opiniones sobre los temas públicos. El promedio en cuanto a este criterio se ubica en el 6 por ciento, con 9 portales por encima de él y 23 por debajo. Los portales con los porcentajes más altos fueron los correspondientes a los estados de Nuevo León, Estado de México y Guerrero; mientras que los portales con los porcentajes más bajos fueron los correspondientes a los estados de Chiapas y Baja California Sur.

Aunque el presente estudio no es enteramente comparable con el Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE)<sup>8</sup> mencionado al inicio y realizado en 2007, en ambos estudios los portales de los estados de Nuevo León, Baja California, Guerrero, Estado de México y Sonora se encuentran entre los primeros 10 lugares. También se observó que en ambos Índices, entre los portales evaluados con porcentajes más bajos, se encuentran los estados de Baja California Sur, Puebla, Nayarit, Querétaro y Campeche. Sin embargo, hay algunos portales que tienen una posición radicalmente diferente. Por ejemplo, el portal del estado de San Luis Potosí está 13 posiciones arriba con respecto al IGEE y el estado de Morelos está 11 posiciones arriba. En contraste, el estado de Sinaloa está 13 posiciones abajo, Michoacán también está 13 posiciones abajo y Yucatán está 23 posiciones abajo con respecto al IGEE del 2007. Estas diferencias pueden reflejar cambios de un año a otro, pues los portales son muy dinámicos, pero también pueden indicar que en algunos estados los canales de participación ciudadana son más o menos importantes con respecto a su estrategia general de gobierno electrónico.

## Conclusiones

Como se ha afirmado a lo largo de este trabajo, el gobierno electrónico es una herramienta que puede ayudar a fortalecer la democracia. A través de los portales estatales se ha observado que, cada vez con mayor responsabilidad, los gobiernos pretenden mejorar la calidad de su gestión, pero también ofrecer mayores oportunidades de participación ciudadana. En México la implementación del gobierno electrónico ha tenido importantes avances. Cada vez más procesos gubernamentales son programados y estandarizados a través de las tecnologías de información y comunicación. Aunque a nivel de funcionalidad los portales mexicanos han mostrado importantes avances, todavía existen vacíos que necesitan ser llenados. Con la finalidad de que la democracia mexicana se consolide, la

participación ciudadana debe cobrar mayor importancia en las estrategias de gobierno digital. Ya no es suficiente, o siquiera deseable, que las decisiones se encuentren en poder de pocas manos. Los ciudadanos informados, en pleno uso de sus derechos, deben participar en la dirección que llevará su gobierno y las tecnologías pueden ser un ingrediente muy importante en este proceso de cambio. Por ello, es indispensable que la ciudadanía comience a exigir mayores oportunidades de participación en las decisiones, incluyendo medios electrónicos y presenciales.

En la evaluación hecha en este trabajo a los portales estatales de México, se pudo observar que algunas de las variables son consideradas por los gobiernos. Sin embargo, otras variables están ausentes en la mayoría de ellos. Hace falta planear, diseñar, implementar y evaluar sistemáticamente la estrategia de gobierno electrónico y oportunidades de participación de cada estado. Es importante que se comience a educar a la ciudadanía, mediante el uso de algunas herramientas en los portales, en temas de educación cívica, social y democrática. También lo es la explicación del funcionamiento de las instituciones que sirven a los ciudadanos, con el fin de que se conozca a cabalidad el propósito de las mismas. Aún más allá, la provisión de espacios que permitan y promuevan la deliberación informada en torno a los asuntos de interés público, y que sea tomada como elemento de soporte para la toma de decisiones, es un esfuerzo que puede rendir frutos importantes a mediano y largo plazo.