

II. El gobierno abierto posible en México

La democracia interactiva posible en México*

*Luis Carlos Ugalde***

Introducción

La democracia interactiva es un concepto que se inserta en el debate sobre la calidad de la democracia en un mundo conectado por las tecnologías de la información. Gracias a Internet, la cantidad de datos que podemos hoy producir y consumir no tiene paralelo en la historia de la humanidad. La facilidad para obtener información y transmitirla afecta la dinámica de las relaciones personales, la vida comunitaria y la forma de entender y vivir la política. Sin embargo, México presenta importantes retos, como la baja penetración de las tecnologías de la información o la casi nula participación ciudadana, que tienen que superarse para construir un espacio de diálogo entre gobernantes y gobernados que arroje como resultado una verdadera cultura de la rendición de cuentas. De cara a nuestro presente, pero fijando la mirada hacia nuestro futuro, ¿qué tan posible es la democracia interactiva en México?

¿Qué es la democracia interactiva?

Es un modelo de democracia que se basa en un diálogo constante y cotidiano entre el gobierno y la sociedad, facilitado por las tecnologías de la información y que influye directamente en el proceso de toma de decisiones y en la adopción de políticas públicas específicas. Es una modalidad de la democracia que busca posicionarse en un punto medio en el debate entre la democracia directa y la representativa.

* Agradezco a Gabriel Moreno Zepeda sus ideas y su trabajo de investigación para elaborar este texto.

** Luis Carlos Ugalde es licenciado en economía por el ITAM, Maestro en Administración Pública y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia, en Nueva York. Es director general de Integralia Consultores, especializada en inteligencia legislativa y política, planeación estratégica y políticas de transparencia y rendición de cuentas. Fue Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy INE, entre 2003 y 2007. Ha sido profesor de ciencia política e investigador en varias universidades de México y los Estados Unidos, entre ellas el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad de Harvard, así como las universidades de Georgetown y Americana, en Washington, D.C. Ha publicado libros sobre democracia y finanzas públicas, así como cientos de artículos académicos y de opinión en revistas especializadas y diarios en México y el extranjero.

La democracia directa, típica de las ciudades-Estado de la Grecia antigua, buscaba que todos los miembros de la polis se involucraran directamente en la vida pública de su ciudad-estado, es decir, todos los ciudadanos debían tomar democráticamente las decisiones que afectaban a su comunidad. En ese entonces, era más fácil organizar la acción colectiva ya que la franquicia estaba muy limitada⁴³. Y la libertad, como diría Benjamin Constant (1819), era entendida como esta posibilidad de participar en la dinámica política.

La democracia representativa surge para hacer viable la democracia en comunidades de mayor tamaño, diversidad y con economías más complejas que aquellas de la época ateniense. A medida que las comunidades y ciudades se expandieron y que el comercio y las revoluciones tecnológicas estimularon la división del trabajo, la política se volvió también un trabajo de especialistas y surgen así los parlamentos como espacio de delegación y representación. Ahí los conocedores, como mandatarios de los pueblos y comunidades que representan, dialogan, discuten y votan. Pero esa representación presenta problemas porque en ocasiones los delegados no actúan en beneficio de sus representados o porque los propios delegados desconocen las demandas reales de sus bases.

La democracia interactiva buscaría entonces insertar el diálogo e interacción entre gobiernos y sociedades sin incurrir en niveles prohibitivos de lo que los economistas llaman “costos de transacción”; eso es, facilitar el diálogo a costos tolerables de tiempo y esfuerzo para ciudadanos y gobernantes⁴⁴. Antes del arribo de la tecnología web, por ejemplo, el voto a distancia solo podía realizarse por medio del correo. Ese voto implica costos: el pago de la franquicia postal más el tiempo para llevar el sobre a la oficina de correos, pero la tecnología web —una vez que haya protocolos que garanticen la seguridad del voto— disminuirán enormemente los costos de la participación a distancia.

El análisis del contenido de redes sociales permite contar con el pulso de

43 En Atenas, sólo podían formar parte de la Asamblea de Ciudadanos (órgano que gobernaba la ciudad-estado) aquellos hombres, mayores de 18 años que demostraran que no eran esclavos y que sus padres también eran atenienses. Aristóteles definía a los ciudadanos como “aquellos que comparten el desempeño de cargos”. Ver Blackwell, C. (2003). *The Development of Athenian Democracy: Cleisthenes, Democracy, and Persia*; Zalta, E. N. (Ed.). (2003). *Citizenship*. Stanford Encyclopedia of Philosophy.

44 En su trabajo seminal *The Nature of the Firm*, Coase (1937) describe estos costos como los que se derivan inevitablemente del uso del mecanismo de precios, es decir, aquellos en los que incurre una empresa en entender la dinámica entre la oferta, la demanda y su relación con los precios. En un sentido más amplio, son los costos derivados de una transacción por la mera existencia de las instituciones —leyes, reglas, costumbres sociales y organizaciones que generan incentivos para determinado comportamiento— (Allen, 1999).

la población conectada en ciertos temas sin necesidad de recurrir a encuestas o grupos de enfoque, reduce enormemente el costo de estar informado por parte del gobierno y aumenta su capacidad para responder a ciertas preocupaciones o demandas de la sociedad. En 2015 un candidato independiente —Jaime Rodríguez Calderón alias “El Bronco”— ganó la gubernatura del estado de Nuevo León, México, y solía presumir que él estaba mejor informado por su interacción cotidiana con los ciudadanos mediante su página de Facebook, que en agosto de 2015 tenía poco más de 900 mil seguidores.

La democracia interactiva cuenta con espacios donde el gobierno y los ciudadanos pueden entablar un diálogo permanente. Difiere de los mecanismos tradicionales de participación ciudadana —plebiscitos, referéndums, elecciones— que son momentáneos. Es un diálogo permanente entendido como retroalimentación ciudadana continua e incorporada a procesos.

Un ciclo de retroalimentación ciudadana, según Alex Jacobs⁴⁵, “es un acercamiento sistemático para recolectar información de beneficiarios y otros interesados claves acerca de la calidad y el impacto del trabajo realizado por una agencia de desarrollo”. La razón fundamental de los ciclos de retroalimentación ciudadana es que contribuyen a una planeación, gestión y evaluación exitosas de proyectos. No es un fin en sí misma, sino un instrumento para mejorar los resultados y alcanzar otras metas; por ejemplo, rendición de cuentas, buena gobernanza y empoderamiento ciudadano (Gigler, Bailur y Dodds, 2014).

Según Gigler, Bailur y Dodds (2014), la tipología básica de la retroalimentación ciudadana tiene los siguientes elementos:

Quejas: Solicita identificar los problemas con la provisión de un servicio.

Sugerencias: Solicita generar libremente ideas para mejorar servicios.

Monitoreo: Solicita que los usuarios evalúen el desempeño de un proyecto basándose en indicadores establecidos previamente.

Satisfacción: Solicita que los usuarios calculen su nivel de satisfacción derivado de la provisión del servicio o de su participación en el proceso de toma de decisiones. *Fuente: Gigler, Bailur y Dodds, 2014.*

45 Alex Jacobs, Creating the Missing Feedback Loop, Institute of Development Studies Bulletin (vol. 41 num. 6) 2010.

La democracia interactiva sí es posible pero enfrenta limitaciones y sus alcances deben tomarse con cautela. Hay una visión optimista (liberal) que asume que las tecnologías de la información pueden potenciar la rendición de cuentas, generar independencia de políticos respecto de sus partidos, un proceso de toma de decisiones que aprovecha inteligencia colectiva (e.gr. crowd sourcing), una mayor alineación de intereses gobierno-sociedad y más legitimidad como resultado de lo anterior (Carswell, 2012). Pero en países como México ese mundo ideal es improbable por la baja penetración de la información y por los bajos niveles de participación ciudadana que –aún con el impacto de la tecnología– cambiará solo de forma gradual. Asimismo, los problemas de funcionamiento gerencial de los gobiernos limita los resultados de la democracia interactiva: aún con mayor información, la capacidad de reacción de gobiernos a las demandas de la sociedad es muy limitada por restricciones presupuestarias y por limitaciones gerenciales y de capital humano.

Estado de la participación ciudadana en México

Hay diversas formas de medir la participación ciudadana. El primero y más común es cuantificar el ejercicio y derecho (y en algunos casos también obligación) más fundamental de la democracia representativa: votar. La tasa de participación electoral simplemente mide el número de votos depositados respecto al total de votos posibles (el padrón electoral) y el ejercicio puede desagregarse por grupos poblacionales por edad, género, ingreso, raza, entre otros.

Hay otras formas de medir la participación en su dimensión no-electoral, como el involucramiento de las personas con algún partido político, su asistencia a reuniones políticas o de protesta o qué tanto comparte información política con sus conocidos o en sus redes sociales. En su Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México para el año 2014, con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía 2013, el INE reporta los siguientes resultados de participación ciudadana tanto electoral como no electoral:

Cuadro 1. Mecanismos de participación en México

Mecanismo de participación	Indicador	Valor (%)
Participación electoral	Porcentaje de participación electoral	68.08
Colaboración en campañas	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	11
Intentado convencer a alguien de votar por algún partido político	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	11
Membresía activa en partido político	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	3.38
Platicado con personas sobre temas políticos	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	39
Asistido a reuniones del cabildo delegacional o municipal	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	12
Leído o compartido información política en alguna red social	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	10
Firmado peticiones o documentos en señal de protesta	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	9
Participado en manifestaciones o protestas públicas	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	6
Tomado o bloqueado lugares o instalaciones públicas	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	3
Participado en huelga o paro	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	2

Fuente: Reporte país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, INE.

En México también existen otros mecanismos de participación ciudadana, como la consulta popular y la iniciativa ciudadana. El artículo 35 constitucional establece que es derecho de un ciudadano “votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional”. Estas consultas pueden ser convocadas por el Congreso a petición del presidente de la República, del 33% de los integrantes de cualquier cámara o del 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores⁴⁶.

En el 2014 se hicieron tres consultas populares que, sin embargo, fracasaron estrepitosamente. Se prometió cambiar la reforma energética (por el PRD), elevar el salario mínimo (por el PAN) y reducir el número de diputados plurinominales (por el PRI). Las consultas lograron conjuntamente recolectar 13 millones de firmas, pero nada de lo propuesto ocurrió debido a tres problemas principales: 1) la legislación en la materia es deficiente, es decir, no se sabe a ciencia cierta los alcances y límites de las consultas populares; 2) la redacción de las preguntas fue inadecuada lo que impedía que se obtuvieran respuestas categóricas en sentido positivo o negativo, como marca la ley, y 3) no fueron iniciativas realmente ciudadanas porque estuvieron orquestadas por partidos políticos.

A su vez, los ciudadanos también tienen derecho de iniciar leyes o decretos, de acuerdo a la fracción IV del artículo 71 constitucional, a través del 0.13% de la lista nominal de electores, que son discutidas en el Congreso de la Unión. En 2013, una iniciativa ciudadana llamada “Libre Internet para todos”, que buscaba elevar a rango constitucional ese derecho, logró recolectar 72 mil firmas y fue presentada ante el Senado por 14 organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la iniciativa no fue tomada en cuenta y el colectivo buscó que sea incorporada en las leyes secundarias de la reforma en telecomunicaciones de 2014.

En comparación a otros países de América Latina, el nivel de participación ciudadana en México es relativamente bajo. Estos son datos de Latinobarómetro 2013 para algunos mecanismos de participación ciudadana:

46 Pueden ser sobre cualquier tema, excepto derechos reconocidos por la constitución, ingresos y egresos de la federación, seguridad pública y materia electoral. De hecho, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien debe determinar la constitucionalidad del objeto de cada consulta popular antes de llevarla a cabo.

**Cuadro 2. Participación ciudadana en América Latina, 2013
(Porcentajes)**

Mecanismo	México	Argen-tina	Brasil	Colom-bia	Chile	Vene-zuela
Participación electoral	71.8	83.3	82.6	69.1	58.2	87.6
Hablar de política con amigos (muy frecuentemente-frecuentemente)	26.3	27.3	40.5	23.4	17.4	35.4
Trabajar para un partido político o candidato (muy frecuentemente-frecuentemente)	10	5.2	13.9	7.7	4.3	11.4
Dispuesto a salir a marchar y protestar por defender los derechos democráticos (muy dispuesto)	30.7	21.6	16.5	35.4	15.1	31.6

Fuente: *Latinobarómetro, 2013.*

La tecnología como insumo central de la democracia interactiva

La tecnología es un insumo de la democracia interactiva porque gracias a ella se facilita la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía. Por ejemplo, es a través de sus sitios en internet donde el gobierno publica información y donde el ciudadano hace una solicitud para obtenerla. La tecnología abre un medio de comunicación directo entre representantes y representados y establece un espacio de interacción para que los ciudadanos expresen opiniones, preocupaciones o

necesidades y el gobierno las responda (idealmente) en tiempo real.

El avance tecnológico camina rápidamente y modifica las modalidades de interacción de los gobiernos con los ciudadanos. Por ejemplo, hace algunos años el gobierno solamente publicaba información de lectura, comúnmente para cumplir sus obligaciones de transparencia básicas, y el público era un mero consumidor de información o de contenidos y ahí terminaba el proceso de comunicación. Este era el mundo de la Web 1.0. En su primera versión, la red daba a los gobiernos la vía para publicar grandes cantidades de información en un formato de sólo lectura. Gracias a ella, los gobiernos comenzaron a crear sus primeros sitios oficiales, pero solo de una vía sin interacción con los ciudadanos.

Con el surgimiento de la web 2.0 en 2004 los gobiernos han encontrado posibilidades de mayor interacción. Ésta se caracteriza por permitir que los usuarios puedan crear, almacenar, compartir y manipular información en un ambiente digital que privilegia su interacción: Internet como un medio participativo. Con ella el ciudadano puede acceder a la información gubernamental a través de páginas que permiten la interacción, poseen canales de retroalimentación y que siguen principios de usabilidad, es decir, un diseño centrado en el usuario que busca facilitar su navegación. Este es el mundo de la Web 2.0 donde la información puede traducirse en un beneficio social mayor, pues los ciudadanos ya no sólo consumen contenidos sino que también tienen la oportunidad de producirlos; baste ver todas las empresas que utilizan datos gubernamentales para desarrollar herramientas tecnológicas.

Aunque rezagado, la penetración de las tecnologías camina en México. De acuerdo al INEGI, en 2014 había alrededor de 47 millones y medio de usuarios de Internet en el país. Eso significa un aumento del 44% respecto de 2010; sin embargo, prácticamente no hubo cambio en la cantidad relativa que lo utiliza para interactuar con el gobierno, pues el aumento en este tipo de actividad fue únicamente de 0.1%. Tratando de manera más desagregada este último dato, el INEGI establece cuatro categorías o tipos de interacción de un ciudadano con el gobierno vía Internet:

- A) Para conseguir información que le permita planear o decidir alguna actividad.
- B) Para conseguir información sobre su organización interna, acciones, recursos públicos o programas.
- C) Para presentar en las cuentas del gobierno alguna queja, denuncia o comentarios.
- D) Para realizar trámites, pagos o servicios por medio de Internet.

Se observa que en 2013, 31.6% de la población de 18 años o más tuvo al menos una interacción con el gobierno para cualquiera de estas categorías. A lo largo de esta clasificación el nivel de complejidad y de conocimientos informáticos se va haciendo mayor y el número de personas realizando cada tipo de interacción disminuye: 23% tuvieron al menos una interacción del tipo A; 21.3% del tipo B; 6.5% del tipo C, y tan solo 1.8% del tipo D.

Internet ha logrado una gran difusión, aunque ésta podría ser mucho mayor. De acuerdo al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), para el último trimestre de 2014, la penetración de la banda ancha fue de 41 suscripciones por cada 100 hogares en su modalidad fija y de 43 suscripciones por cada 100 hogares en su modalidad móvil (22.3% más respecto del trimestre anterior y de las cuales el 74.34% son operadas por Telcel). En términos comparativos, en México el nivel de penetración de banda ancha fija se encuentra por encima del de Brasil, pero por debajo de Chile y Colombia. El nivel de banda ancha móvil se encuentra arriba del de Colombia, pero abajo de Brasil y Chile.

Por su parte, la cantidad de personas con acceso a la información para manipularla y aprovecharla no se ha ampliado mucho. En 2001, solamente el 39.7% de los usuarios de computadora manejaba bases de datos o usaba lenguajes de programación. Para 2012, había más usuarios con estas capacidades (6 millones de usuarios en 2001 contra 8 millones en 2012, aproximadamente) y, sin embargo, su número relativo sufrió una reducción de veinte puntos porcentuales, alcanzando apenas el 17.9%. Esto al menos podría plantear un cuestionamiento sobre la eficacia de los recursos invertidos en las políticas de transparencia. El he-

cho de que existan capacidades de procesamiento de información entre la población es relevante, pues es una condición necesaria para que los datos publicados por entes públicos —o de hecho cualquier otro tipo de datos— puedan dar inicio a una interacción verdaderamente productiva entre el gobierno y los ciudadanos. De lo contrario, se corre el riesgo de implementar políticas regresivas donde únicamente se estaría publicando información que muy pocas personas pueden utilizar para su propio beneficio particular.

En el ámbito estatal, según el INEGI, las cinco entidades federativas con mayor número de usuarios de Internet en 2014 eran el Estado de México, el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Veracruz:

Cuadro 3. Entidades federativas con mayor número de usuarios de Internet, 2014

Entidad Federativa	Número de usuarios
México	7,323,620
Distrito Federal	5,019,415
Jalisco	3,644,622
Nuevo León	2,609,879
Veracruz	2,241,608

Las cinco entidades federativas con mayor porcentaje de usuarios de internet que interactúan con el gobierno eran en 2014 Tabasco, Morelos, Zacatecas, Distrito Federal y el Estado de México:

Cuadro 4. Entidades federativas con mayor porcentaje de usuarios de Internet que interactúan con el gobierno por este medio, 2014

Entidad Federativa	% de usuarios
Tabasco	2.3
Morelos	2.3
Zacatecas	2.1
Distrito Federal	2
México	1.9

Cuadro 5. Las 5 entidades federativas con menor porcentaje de usuarios de Internet que interactúan con el gobierno por este medio, 2014

Entidad Federativa	% de usuarios
Nuevo León	0.2
Hidalgo	0.4
Durango	0.5
Tlaxcala	0.5
Coahuila	0.5

Fuente: INEGI, 2014.

Esta evidencia a nivel estatal es una prueba de que mayor número de usuarios de Internet no conduce necesariamente a que éstos lo usen para interactuar con el gobierno. Los estados con más porcentaje de interacciones no son los estados con mayor número de usuarios. Nuevo León, por ejemplo, es uno de los cinco estados con mayor número de usuarios y con el menor porcentaje de aquellos que usan Internet para interactuar con el gobierno. Es decir, al igual que el acceso a la información, la presencia de tecnologías de la información es una condición necesaria mas no suficiente para la interacción democrática entre ciudadanía y gobierno.

Otro dato relevante es el uso de las redes sociales. Muchos piensan que éstas pueden facilitar la acción colectiva o la interacción con el gobierno; sin embargo, esto no necesariamente ocurre así. De acuerdo al Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México (Ampici, 2015), la mayoría de las personas accede a internet para usar redes sociales. México ocupa el 5º lugar a nivel mundial con mayor número de usuarios de Facebook con 44 millones (casi la totalidad de los usuarios de Internet). Pero esta actividad solamente la realizan por razones de ocio o entretenimiento.

Marco jurídico para la democracia interactiva

Actualmente en México hay un marco jurídico que podría promover, aunque sea de manera indirecta, la democracia interactiva. La publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en mayo de 2015 es un buen punto de arranque. Desde un principio, la propuesta de ley fue redactada en colaboración con organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Mexicana, Gestión Social y Cooperación (Gesoc), Artículo 19, México Evalúa, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), entre otras. La ley parte con el reconocimiento, de acuerdo al artículo 6º constitucional, del derecho de acceso a la información como un derecho humano: “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

En segundo lugar, la ley amplió el padrón de sujetos obligados y los colocó bajo la órbita regulatoria del INAI: poder legislativo, poder judicial, órganos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos y sindicatos. Todas las nuevas disposiciones tienen ahora alcance nacional y para garantizar su cumplimiento fortaleció al IFAI convirtiéndolo en el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

Por otro lado, el gobierno federal está llevando a cabo la implementación de la Estrategia Digital Nacional que es un “Plan de Acción [...] para construir un México Digital en el que la tecnología y la innovación contribuyan a alcanzar las grandes metas de desarrollo del país”. Esta estrategia reconoce cinco habilitadores –la conectividad, la inclusión y habilidades digitales, la interoperabilidad, la armonización del marco jurídico y los datos abiertos– y establece cinco objetivos: 1) la transformación gubernamental; 2) la economía digital; 3) la transformación educativa; 4) la salud universal y efectiva, y; 5) la innovación cívica y la participación ciudadana. Si se logra implementar de manera adecuada, esto podría convertirse en la oportunidad de incorporar orgánicamente la transparencia y la participación ciudadana al quehacer gubernamental a través de las tecnologías de la información y comunicaciones. Por ejemplo, como parte de la Estrategia Nacional, el 20 de febrero de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos, que obliga a todos los entes de la administración pública centralizada a publicar, de acuerdo a ciertos estándares internacionales, sus bases de datos en el portal de datos abiertos del gobierno federal: datos.gob.mx.

A nivel local también hay ejemplos de normas y esfuerzos que buscan vincular a la ciudadanía con el gobierno para que juntos encuentren soluciones. En 2015 se aprobó la Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta. Esta ley establece que todas las instituciones públicas locales tienen que adoptar los principios de gobierno abierto –transparencia, participación y colaboración– en su proceso de toma de decisiones, crea un Consejo de Gobierno Abierto y obliga a la creación de espacios de colaboración con la sociedad civil.

Estos son algunos ejemplos de diálogo e interacción entre gobiernos y ciudadanos (aunque muy limitados, hoy constituyen una oportunidad). Por un lado, privilegian la transparencia y obligan a que las instituciones públicas pongan a disposición del público toda aquella información que es utilizada y generada en los procesos gubernamentales. Por otro lado, reconocen que este es un derecho fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y el valor que puede generar que la participación y la colaboración entre el gobierno y la población. Finalmente, hacen especial énfasis en el papel fundamental que juegan las tecnologías de la información como facilitadoras de la dinámica que existe entre la transparencia, participación ciudadana y nuestra vida democrática.

Estudios de caso

En México hay algunos esfuerzos que apuntan a convertirse en mecanismos para la democracia interactiva. Aquí se describen dos casos que ilustran el estado actual de la capacidad tecnológica del gobierno en este tema y se hacen algunas observaciones de cómo podrían mejorarse para consolidarse como espacios que faciliten este diálogo constante y que proporciona resultados concretos entre ciudadanía y gobierno.

Sistema INFOMEX del INAI

El Sistema INFOMEX del INAI es una plataforma digital que permite hacer solicitudes de información pública a distintos órganos de la administración pública. Los entes gubernamentales incorporados al sistema están obligados a dar una respuesta, sea con la información solicitada o justificando por qué no puede dar esa información. Asimismo, hay posibilidad de darle un seguimiento a las solicitudes: por ejemplo, le informan al ciudadano solicitante si el ente necesita de una prórroga y, en caso de que no haya una respuesta, existen otros recursos legales para obtenerla.

Este sistema es un mecanismo de transparencia reactiva muy eficaz. Está diseñado para reunir todas las solicitudes de información, canalizarlas al ente obli-

gado, darles un seguimiento y comunicarse de vuelta con el ciudadano. Su alcance es bastante amplio. Hoy ya cuenta con 246 órganos obligados de la Administración Pública Centralizada inscritos al sistema. El resto de los órganos desconcentrados o fideicomisos sin una Unidad de Enlace, deben cumplir sus obligaciones de transparencia de manera indirecta a través de un coordinador de sector que pertenezca al poder Ejecutivo federal. A nivel estatal, 26 de las 32 entidades federativas ya se encuentran integradas al sistema INFOMEX y las seis restantes –Baja California Sur, Tamaulipas, Michoacán, Estado de México, Guerrero y Yucatán– se encuentran en proceso de incorporación.

Este sistema, aunque prometedor, todavía necesita evolucionar para convertirse en un mecanismo de democracia interactiva. En primer lugar, la página del INFOMEX podría ser más usable para facilitar la navegación a través del portal. El objetivo de la usabilidad es elaborar un diseño que sea lo suficientemente intuitivo y centrado en las necesidades del usuario, de tal forma que pueda aprovecharlo al máximo para obtener la información o el servicio que está buscando. La plataforma del INFOMEX, en cambio, está diseñada para obtener toda la información que el INAI necesita para canalizar la solicitud y obligar al ente gubernamental a proporcionar la información requerida.

En segundo lugar, un sistema con la difusión que tiene INFOMEX es un área de oportunidad para ir implementando la democracia proactiva. Es decir, generar un espacio que sirva para que el gobierno sin necesidad de una solicitud o de un ordenamiento jurídico publique información que considere valiosa para la sociedad. Si bien ya existe un portal de datos abiertos del gobierno federal, este espacio puede ser un paso previo para que toda esa información, que ya se tiene en algún medio digital pero no cumple todavía con los estándares internacionales de los datos abiertos, pueda ser publicada.

Plan de Acción 2013-2015 de México en la Alianza para el Gobierno Abierto

México fue uno de los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Ésta es una plataforma multilateral que tiene por objetivo

implementar y difundir prácticas y políticas de gobierno abierto a nivel mundial. Para pertenecer a esta Alianza, el gobierno mexicano redactó un plan de acción que contiene 26 compromisos para cumplirse en tres años.

El 15 de abril de 2015 se llevó a cabo la segunda sesión pública sobre el estado de avance de este plan de acción. En ella se detalló cómo el gobierno federal tiene serios atrasos en temas sobre transparencia, por ejemplo, en realizar una base de datos de personas desaparecidas o en el empleo de recursos naturales, como el compromiso “Minería para todos”. Sin embargo, también tiene otros importantes avances, especialmente en la Estrategia Digital Nacional. Ésta contempla toda la política de datos abiertos del gobierno federal. En febrero de 2015 se publicó un decreto que obliga a los entes de la Administración Pública centralizada a implementar la política de datos abiertos a nivel institucional. Además, para que puedan cumplir cabalmente con este decreto, ya que no todas las instituciones públicas tienen los recursos para implementarlo, se publicó una guía digital que sigue todos los estándares de usabilidad, para capacitar a sus funcionarios y que la política tenga el éxito esperado en un plazo no mayor a cuatro años y medio⁴⁷. En este mismo sentido, ya existen datos y portales de datos sobre carreteras, obra pública, beneficiarios de programas de desarrollo social, procesos de evaluación de impacto ambiental e impuestos.

Si se analizan los 26 compromisos del Plan de Acción 2013-1015 de México en la Alianza para el Gobierno Abierto, hay un objetivo claramente dirigido hacia la transparencia proactiva. Muchos buscan que el gobierno publique datos o información sobre algún tema en específico, como pueden ser áreas económicamente estratégicas, pero pocos plantean nuevos mecanismos de participación y colaboración entre ciudadanía y gobierno. La Estrategia Digital Nacional es clara en decir que todas sus acciones, incluidas las de gobierno abierto, giran en torno de los datos abiertos.

Conclusiones

Uno de los insumos centrales del gobierno democrático es la comunica-

47 La guía cuenta con 4 pasos básicos para cumplir con el decreto: 1. Planea (200 días), 2. Publica (130 días), 3. Perfecciona (180 días), y 4. Promueve (continuo). A su vez, cada uno de estos pasos explicado por secciones y detalla con qué normatividad específica se está cumpliendo. Guía de implementación de la Política de Datos Abiertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2015. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015

ción entre gobernantes y gobernados. Por ejemplo, el voto es una forma de expresión de aprobación o desaprobación de las acciones del gobierno, pero carece de riqueza informativa que dé cuenta de sus motivaciones o de las preferencias alternativas del elector. La revolución en las tecnologías de la información es una oportunidad para ampliar y profundizar el diálogo e interacción del gobierno con sus ciudadanos. Si el voto solo genera un dato de la primera preferencia del ciudadano entre las opciones en una boleta electoral, las redes sociales y el gobierno abierto ofrecen mecanismos para que los gobernantes capturen los humores, motivaciones y demandas de los ciudadanos y éstos, a su vez, puedan conocer de forma cotidiana las acciones y justificaciones de los gobiernos.

Más interacción entre gobiernos y ciudadanos permite una mejor rendición de cuentas, una respuesta más eficaz de los gobiernos ante las necesidades de la población, una mejora en la calidad de la información pública, una reducción en los costos de transacción política y, en última instancia, un impacto positivo en el desarrollo social. ¿Qué tan posible es un modelo así en México?

La sociedad mexicana es de pocos valores cívicos y con bajos niveles de participación ciudadana. En este contexto, la escasa cultura interactiva de la población establece límites de los alcances que –al menos en el corto plazo– podría tener la democracia interactiva en México. Por ejemplo, el número de personas que utilizan las tecnologías de la información para interactuar con el gobierno es mínimo: según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2014 había 47 millones y medio de usuarios de Internet, pero únicamente el 1.3% utilizaba para interactuar con el gobierno. Y no solamente necesitamos más individuos interactuando con el gobierno: para que la participación ciudadana en una democracia sea efectiva, requiere ser un acto colectivo que conduzca a un aprendizaje social generalizado, no una acción individualista y atomizada.

A pesar de los bajos niveles de interacción entre la población y sus gobiernos, la democracia interactiva en México sí es posible. Hay ejemplos y esfuerzos de llevar a la sociedad los beneficios políticos que facilitan las tecnologías de la información. El sistema INFOMEX del INAI es un ejemplo de transparencia reactiva

que podría convertirse en un mecanismo proactivo. A su vez, los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), son un claro esfuerzo de poner la información pública a la altura de un gobierno democrático del siglo XXI. El reto es que estos esfuerzos se traduzcan en una real utilización de los datos y herramientas por parte de los ciudadanos y en un impacto real en su calidad de vida (de otra forma, son irrelevantes).

Bibliografía

Aaker, J., & Chang, V. (2010). Obama and the power of social media and technology. *The European Business Review*, 17-21.

Allen, D. W. (1999). Transaction costs. *Encyclopedia of law and economics*.

Ampici. (2014). Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2014. Asociación Mexicana de Internet. URL: https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos_de_internet/Estudio_Habitos_del_Internauta_Mexicano_2014_V-MD.pdf

–. (2015). Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2015. Asociación Mexicana de Internet. URL: https://www.amipci.org.mx/images/AMIP-CL_HABITOS_DEL_INTERNAUTA_MEXICANO_2015.pdf

AND Político. (2013). “Libre internet para todos”, la primera iniciativa ciudadana. URL: <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2013/02/20/libre-internet-para-todos-la-primera-iniciativa-ciudadana>

Andrew, A. (2012). A cautious welcome to the new iDemocracy. *The New Statesman*. URL: <http://www.newstatesman.com/politics/politics/2012/11/cautious-welcome-new-idemocracy>

Barnett, A., Dembo, D., & Verhulst, S. (2013). Toward Metrics for Re (Imagining) Governance: The Promise and Challenge of Evaluating Innovations in How We Govern. Available at SSRN 2563794.

Blackwell, C. (2003). The Development of Athenian Democracy: Cleisthenes, Democracy, and Persia.

Carswell, D. (2012). The End of Politics and the Birth of iDemocracy. Biteback Pu-

blishing.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *economica*, 4(16), 386-405.

Constant, B. (1820). "De la libertad de los antiguos comparada a la libertad de los modernos". En *Curso de política constitucional* (Vol. 2). Imp. de la Compañía.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2015.

Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el cual se expide la ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta. Pendiente de publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

FUNDAR. Et al. (2015). Estado de avances del Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto en México. URL: http://fundar.org.mx/estado-de-avances-del-plan-de-accion-2013-2015-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico/#.VfwXydJ_NBc

Gigler, B. S., Custer, S., Bailur, S., & Dodds, E. (2014). Closing the Feedback Loop: Can Technology Amplify Citizen Voices?. *Closing the Feedback Loop*, 211.

Gladwell, M. (2010). Small change. *The New Yorker*, 4(2010), 42-49.

Gobierno de la República. (2014). Iniciativa de Datos Abiertos. URL (Vídeo): <https://www.youtube.com/watch?v=SXIw5ShXh8o>

Guía de implementación de la Política de Datos Abiertos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2015.

Hofmann, A., Ramírez Alujas, Á., & Bojórquez Pereznieto, J. A. (2012). La promesa del gobierno abierto. México: Itapi.

IFT. (2014). Informe estadístico: 4 trimestre 2014. Instituto Federal de Telecomunicaciones. URL: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/4ite14-vf-03.pdf>

INAI. Información de proyectos INFOMEX. Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. URL: <http://proyectoinfomex.gob.mx/>

–. Padrón de sujetos obligados por el Poder Ejecutivo Federal Incorporados al

sistema INFOMEX. Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. URL: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/materiales/PadronSujetosObligados.pdf>

—. Transparencia proactiva. Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. URL: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>

INEGI. (2012). Usuarios de computadora por aplicaciones, 2001 a 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sis-Sept/default.aspx?t=tinf207&s=est&c=19427>

—. (2013). Interacción con el gobierno a través de internet. Gobierno Electrónico. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. URL: <http://www.inegi.org.mx/est/gobierno/>

—. (2014). Usuarios de internet por principales usos, 2010-2014. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sis-Sept/default.aspx?t=tinf229&s=est&c=26482>

—. (2014). Usuarios de Internet por tipo de uso según entidad federativa. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sis-Sept/default.aspx?t=tinf255&s=est&c=28978>

Jacobs, A. (2010). Creating the Missing Feedback Loop. IDS Bulletin, 41(6), 56-64. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

Lipman, V. (2014). Top Twitter Trends: What Countries are Most Active? Who's Most Popular?. Forbes. URL: <http://www.forbes.com/sites/victorlipman/2014/05/24/top-twitter-trends-what-countries-are-most-active-whos-most-popular/>

Morozov, E. (2014). Fetichismo de la innovación. El País. URL: http://elpais.com/elpais/2014/11/24/opinion/1416850643_127519.html

O'Reilly, T. et al. (2007). The 8 Principles of Open Government Data. Open Government Working Group Meeting in Sebastopol, CA. URL: <http://opengovdata.org/>
Red por la Rendición de Cuentas. (2015). Peña Nieto Promulga Ley General de Transparencia. URL: <http://rendiciondecuentas.org.mx/promulga-epn-ley-gene>

ral-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/

Salazar Argonza, J. (2013). Libre internet para todos. Revista UNAM. URL: <http://www.revista.unam.mx/vol.14/num2/art15/>

Statista. (2014). Leading countries based on number of Facebook users as May of 2014 (in millions). URL: <http://www.statista.com/statistics/268136/top-15-countries-based-on-number-of-facebook-users/> <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=tinf229&s=est&c=26482>

Walzer, M. (2011). Abolish the petition office. Dissent. URL: <https://www.dissent-magazine.org/blog/abolish-the-petition-office>

Wolcott, M. (2008). What is Web 2.0. CBS News. URL: <http://www.cbsnews.com/news/what-is-web-20/>

World Justice Project. (2015). Rule of Law Index 2015. Washington DC: World Justice Project. URL: <http://data.worldjusticeproject.org/>

Zalta, E. N. (Ed.). (2003). Citizenship. Stanford encyclopedia of philosophy.