

Democracia digital, la experiencia en México

Gustavo López Montiel

Profesor investigador del Tecnológico de Monterrey, en el Campus Ciudad de México. Ha participado en proyectos de innovación y tecnología, tanto en el ámbito educativo como en la administración pública.

Resumen

El gobierno digital es una vertiente de la gestión pública que más allá de ser una simple herramienta tecnológica, debe entender e incorporarse en la forma de vida de las personas en la sociedad contemporánea. Pensarlo como algo ajeno a las maneras en que los ciudadanos entienden su relación con el gobierno y la forma en que este se organiza para responder a demandas específicas, es no comprender que la sociedad ha cambiado radicalmente para incorporar a la tecnología como parte de su esencia y parte fundamental de la interacción humana, no ajena a ella.

Abstract

Digital government is a trend within public administration, that goes beyond a simple and frivolous technological tool, it has to be understood as part of everybody's daily life in contemporary society. To think about technology as something that is far away to the manners and ways in which people understands their relationship with their governments, and the strategies that governments achieve in order to respond to specific demands, does not understand that societies have radically changed and have incorporated different technologies to their essence and their daily interaction.

Palabras clave: democracia digital, gobierno digital, participación ciudadana, elecciones

Introducción

El gobierno digital es uno de los aspectos de mayor incidencia en la gestión pública en los últimos años, que ha generado y profundizado diversas capacidades de los gobiernos, no únicamente debido a las necesidades generadas a la forma en que la sociedad hace más complejas sus demandas, sino también a los requerimientos que las organizaciones internacionales generan para incrementar la legitimidad y capacidad de respuesta de las estructuras de gobierno. Si bien la vida cotidiana ha cambiado radicalmente en los últimos años gracias a diversas tecnologías ahora disponibles, nuestros modelos de democracia y gobierno no han corrido la misma suerte, por ello ¿qué experiencias de ejercicio democrático se pueden observar en el contexto del gobierno digital?

La presencia de tecnologías que han modificado nuestra forma de ser y vivir, implica necesariamente abrir nuevas posibilidades de participación política que habían sido poco funcionales. En años recientes se ha planteado nuevamente la posibilidad de construir mecanismos alternativos de participación en la toma de decisiones gubernamental,

incluida la posibilidad de combinar la democracia directa con la representativa en las decisiones legislativas, pero más allá de eso, los recursos tecnológicos pueden apoderar a nuevos grupos o generar nuevos mecanismos de participación, que sobrepasen las posibilidades de construcción de ciudadanía que los que tenemos en la actualidad.

Los gobiernos usualmente van más atrás de sus sociedades en la identificación y atención de problemas, pero en el caso del gobierno digital, no fue sino hasta 2007 cuando se firmó el primer acuerdo intergubernamental que construía una base común para la instrumentación de soluciones, basadas en el reconocimiento del acceso al gobierno electrónico como derecho ciudadano (CLAD, 2007). Lo anterior, cuando ya había una experiencia de por lo menos 20 años en el uso de internet y cuando las redes sociales ya habían aparecido como un espacio de interacción que sobrepasaba cualquier experiencia que se hubiera generado en el espacio ciudadano (Carrizales, 2004).

Si bien evaluar el impacto de lo que el gobierno digital ha generado a lo largo de estos años es importante, también debemos enfocarnos a lo que en el contexto de lo que otros actores están haciendo para profundizar la participación política en el contexto de la toma de decisiones en los gobiernos contemporáneos. Si bien el gobierno federal en México ha dado énfasis a aspectos como la productividad, competitividad, transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y de la creación, mantenimiento y acceso a bienes públicos, como parte de su estrategia de madurez digital, es aún limitado el alcance que dichos aspectos tienen en términos de la resolución de problemas cotidianos.

El cambio social

Las prácticas sociales se han modificado sustancialmente a partir de las diversas vertientes de cambios tecnológicos que se dieron desde los años noventa, con la introducción de internet para uso masivo. El teléfono tradicional, el telégrafo, el fax, el correo, la mensajería, el entretenimiento y otros servicios, sufrieron un cambio fundamental a partir del uso intensivo de la red, la disponibilidad a costos accesibles de herramientas para garantizar conectividad con la red, así como el desarrollo de otras que permiten profundizar la conexión entre diversos grupos a partir de intereses específicos (Deloitte Development, 2017).

Los ejemplos clásicos de empresas como Uber, una de las empresas de taxis más grandes, que no tienen taxis ni choferes, o Facebook, como la divulgadora de contenidos más grande del mundo, sin tener reporteros o productores en forma. Pero así podemos enumerar una gran cantidad de empresas que generan vínculos y responden a necesidades específicas, de manera eficiente, en tiempo real, rápida y con bajos costos. En el contexto educativo podemos ver la evolución de cursos de acceso abierto a plataformas que se pueden configurar como universidades o centros que certifican ciertos conocimientos y habilidades que, en la práctica, desarrollan más valor en algunos casos que aquel generado por las universidades tradicionales y sus títulos, lo que viene

a representar un desafío importante en el contexto de la educación y la regulación gubernamental sobre la misma.

Ante ello, y sólo por poner un ejemplo, los gobiernos han tenido que entrar a un dilema sobre si regular, intervenir y limitar o dejar pasar, actividades en áreas que tenían cierta regulación bajo esquemas tradicionales, o simplemente quedarse al margen, pues los costos asociados no únicamente para la ciudadanía, sino para el mismo gobierno tienden a ser altos en términos de legitimidad y económicos. Por ejemplo, en el caso del Estado de México cuando Uber entró a la entidad es paradójico en este sentido, mientras que se trató de imponer regulación y controlar el acceso del servicio, se anunció una aplicación similar desde el gobierno del estado. Al final, el servicio funciona como en cualquier otra entidad, mientras que la aplicación desarrollada por el gobierno y los taxistas tradicionales es financiada con recursos públicos, lo que al final no únicamente genera parcialidad, sino ineficiencia.

En ese sentido, reportes sobre hábitos y prácticas digitales demuestran cómo los ciudadanos se mueven de las formas tradicionales de consumo, a otras donde se construyen nuevas formas de interrelación y tiempo, dónde ya no sólo las tendencias vistas hace una década donde las personas migraron del teléfono convencional a los móviles; ahora se expresan en el movimiento desde la televisión hacia el entretenimiento por streaming, o las series y telenovelas tradicionales han sido sustituidas por el binge-watching, donde la flexibilidad de las historias y sus formatos son más rentables.

De hecho, las formas de construir publicidad están pasando de los medios tradicionales a las redes sociales y de estas a las recomendaciones entre amig@s y familiares, como las mejores fuentes para tomar decisiones de compra y entretenimiento. Es más, la televisión compite con muchos otros espacios para poder ubicar un mensaje mercadológico. Pues mientras que en el pasado una persona viendo televisión, consumía también los comerciales al mismo tiempo, en la actualidad las capacidades multitasking de las personas hacen que al llegar comerciales puedan hacer otras cosas o, simplemente, puedan evitarlos, como también se evitan en las aplicaciones para smartphones o tablets (Deloitte Development, 2017).

Lo mismo pasa con las noticias, pues las plataformas de redes sociales han venido a suplantar a los noticieros de televisión, radio o impresos, como las fuentes primarias o confiables entre las personas. En la medida en que las herramientas evolucionan y se hacen más complejas, es posible que las prácticas para obtener información asociadas a la democracia, se modifiquen sustancialmente dando paso a mecanismos de socialización, construcción de preferencias y desarrollo de conductas que generarían impactos determinantes a la forma en que entendemos a la democracia en este momento.

Estos aspectos que hemos mencionado, son característicos de las generaciones que están entrando al padrón electoral y que tienen un amplio potencial en la determinación de quien gana elecciones, pero en la misma forma en que tienen prácticas distintas a las generaciones anteriores, su perspectiva sobre la democracia y el gobierno también

difieren, pues sus expectativas sobre su interacción con los gobernantes también han cambiado.

El gobierno digital

El concepto de gobierno digital es, sin embargo, problemático y comprende no únicamente la imposibilidad de definir un fenómeno asociado a la tecnología, sino también las implicaciones sociales y políticas, que tiene para los gobiernos en sí, pues en ocasiones, se ha buscado instrumentar una aplicación o una plataforma como si ese fuera el fin, sin voltear a ver el problema real.

En el proceso de construcción de la idea de democracia digital, en la que se incluye al gobierno digital, es importante mencionar tres dimensiones: el desarrollo de la tecnología, su impacto en la sociedad, y la forma en que las instancias gubernamentales la asumieron e incorporaron a su espacio de acción. En este último caso, se han planteado conceptos como telemática gubernamental, gobierno electrónico, gobierno digital, etc., mientras que en México los esfuerzos se han ubicado en distintos programas, tanto federales como estatales y municipales, con resultados diferenciados. Lo cierto es que hay límites a la capacidad de los espacios de decisión, para poder incorporar de manera eficiente tecnologías para satisfacer demandas ciudadanas.

En el caso de la tecnología, hemos visto un proceso de evolución que ha marcado la forma en que los ciudadanos desarrollan formas de vida, consumo e interacción, con nuevas necesidades que alcanzan los espacios de gobierno (Corrales & Westhoff, 2006). Si bien el proceso se ha profundizado en los últimos diez años, ante quienes criticaban este proceso no queda más remedio que adaptarse a él. Por ejemplo, en el caso de la educación, ahora es impensable poder ofrecer servicios educativos sin elementos tecnológicos que permitan a las y los alumnos, poder incorporar un conjunto de competencias que antes no se desarrollaban, o las estrategias eran otras o más tardadas. A pesar de las críticas a los nuevos saberes y prácticas (Lipovetsky, Serroy, & Moya, 2009), no es posible ya disociar estas herramientas de las prácticas cotidianas, pues se puede generar una brecha que determinará en el futuro, acceso a mejores condiciones de vida.

En ese contexto es donde el gobierno digital puede hacer una diferencia, pero se debe partir del supuesto ya no únicamente de la tecnología como una herramienta, sino como un elemento que no se disocia de las prácticas cotidianas. Por ejemplo, la producción de servicios de gobierno a generaciones que ya nacieron con herramientas digitales, es fundamental para construir condiciones de legitimidad y aprobación por parte de estos actores. Pero también para adaptarse a la forma en que las nuevas generaciones consumen servicios de gobierno, al mismo tiempo que construyen distintas formas de legitimidad política.

En el caso de México, tenemos condiciones que añaden mayor dificultad pues al tener un sistema de gobierno federal y presidencial, implica que los servicios de los distintos órdenes están dispersos no únicamente en términos territoriales, sino también entre

poderes públicos, por lo que la dificultad de ubicar servicios a través de plataformas o ventanillas únicas como se ha logrado hacer en otros países centralizados o parlamentarios, implica un esfuerzo de coordinación política, más que tecnológica. Es por ello que una de las estrategias fundamentales ha sido la de garantizar conectividad, en una primera instancia, para después avanzar en la construcción de otros mecanismos que permitan profundizar la interacción con la ciudadanía.

La construcción de una ventanilla federal para los servicios de diversas dependencias, una ventanilla única que integre servicios de los tres órdenes de gobierno, la integración de diversas tecnologías, estrategias de digitalización y mecanismos para generar un gobierno sin papel, son algunas de las acciones que se han intensificado en los años recientes en el contexto de los gobiernos en México, incluyendo la interoperabilidad (Criado, 2011), así como la condición del derecho al acceso a internet que se ha incorporado en diversas legislaciones.

Sin embargo, a pesar de todos esos esfuerzos, las prácticas sociales rebasan necesariamente cualquier acción que la administración pública toma en el contexto del gobierno digital. Si bien hay ahora posibilidad de realizar diversos servicios de manera virtual, todavía no se logra integrarlos a las prácticas cotidianas de la ciudadanía, consolidando espacios de madurez digital. Por ejemplo, los gobiernos han desarrollado aplicaciones que buscan solucionar problemáticas ciudadanas coyunturales, pero que, al no ser compatibles, no tener actualizaciones, o simplemente no contar con soporte tecnológico y de servicios, se quedan rezagadas e inoperantes en poco tiempo. Aunque esas condiciones no son únicas del caso mexicano, pues a pesar de los avances en diversos gobiernos, se mantienen las críticas a la lentitud con que se incorporan soluciones novedosas (Norris, 2010).

Democracia digital

Las tecnologías desarrolladas en los años recientes imprimen nuevas posibilidades al desarrollo de prácticas democráticas. Ante la imposibilidad de la democracia directa, donde cada ciudadana y ciudadano pudieran participar para configurar la voluntad general como fuente de soberanía. Por ello, la democracia representativa se impuso como opción viable y funcional, con lo que se construyó buena parte de los elementos de los sistemas políticos como los conocemos hasta ahora. Pero el uso de tecnologías nos regresa a esa discusión, de manera clara y con nuevas posibilidades de realización, pero ahora, los espacios y actores que la democracia representativa creó, son los principales enemigos de la idea.

Sin embargo, a lo largo del mundo hemos podido ver cómo las tecnologías apoderan a la ciudadanía en diversas formas. No únicamente el uso de redes sociales en el contexto de la primavera árabe o las protestas que siguieron a la crisis de 2008, sino también múltiples formas de organización ciudadana en varios niveles, que han generado mecanismos informales de participación, más efectivos que aquellos que están regulados o que se han discutido de manera tradicional.

En el caso de California, la iniciativa para la construcción de competencias ciudadanas (<http://citris-uc.org/>) ha permitido que las personas puedan involucrarse en tiempo real, con las decisiones que las diversas áreas de gobierno tanto en el orden estatal como en los counties, incluso generando espacios de debate y definición de posiciones a partir de una interacción que está georeferenciada, pero que también permite argumentación política. Entre otros instrumentos, se han generado mecanismos de participación, donde las personas pueden involucrarse en temas de interés estatal o municipal, con capacidades de influencia en las decisiones públicas, a partir de herramientas de participación basadas en aplicaciones con diversas capacidades.

Herramientas como Loomio (<http://www.loomio.org/>) o Discourse (<http://www.discourse.org/>), han incrementado las posibilidades de participación en la construcción de legislación, en países como Francia, España, Brasil, etc., a partir de la incorporación y desarrollo de competencias ciudadanas, tanto de personas en lo individual, como de grupos sociales con intereses específicos en diversas áreas, como la agricultura, el tránsito, el consumo, etc.

Incluso, en diversas experiencias, temas transversales como la perspectiva de género para la construcción de política pública por medios digitales (Shade, 2016), han tenido incidencia en la forma en que las mujeres tienen acceso a conectividad y herramientas digitales, pues la inequidad de género imperante, hace que muchas de ellas no puedan hacer efectivo su derecho a incidir en políticas de diversas temáticas. De la misma forma, el apoderamiento de ciudadanos en diversos espacios en el contexto local, ha generado experiencias exitosas para promover la participación directa en la toma de decisiones sobre asuntos de diversa índole (Takao, 2004).

Democracia digital en México, ¿avances?

En el caso de México, se han generado diversas experiencias que no se han profundizado, en ocasiones por una mala comprensión sobre la tecnología como un aspecto de la forma de vida contemporánea, pero también por los intereses de aquellos que ven en ella, una amenaza porque se pierde control sobre las personas que participan, pues lo hacen apoderadas y fuera del alcance de quienes establecen mecanismos para garantizar sentidos específicos en la decisión que se busca generar.

En buena medida, la amplia exigencia que se ubica en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales con respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, sigue replicando los mismos condicionantes del Código anterior, pero con la posibilidad de usar nuevas tecnologías para el procedimiento. Los requisitos son muy amplios para una persona que busque votar desde el extranjero, pues no únicamente se da la preferencia por la vía postal, sino que además la autoridad electoral no ha planteado mecanismos novedosos como el voto electrónico que, si bien no se prohíbe como en legislaciones anteriores, tampoco se plantea como una posibilidad viable.

En algunas entidades del país se utilizó urna electrónica para abaratar los costos de las elecciones y generar nuevos mecanismos de participación, pero la ley actual dificulta su

utilización, incluso en entidades donde ya se habían realizado avances en ese sentido. Es por ello que en el contexto electoral federal, la democracia digital parece no tener muchas posibilidades en el futuro cercano.

En otras entidades, como la Ciudad de México, se ha utilizado el voto electrónico para los mexicanos residentes en el extranjero, en 2012, así como para los procesos de presupuesto participativo en las delegaciones, no sin presiones por parte de los partidos, e incluso de los tribunales, que aún no confían en dichos mecanismos, pero no se ha extendido a otras entidades como una posibilidad adicional para votar.

Un aspecto importante para resaltar, es que la tecnología impone un desafío importante para los mecanismos de participación política tradicionales. En México, son escasas las entidades que han reglamentado procesos para instrumentar el referéndum, el plebiscito e, incluso, el presupuesto participativo, que son las formas tradicionales, junto con el derecho de petición, la audiencia pública, la consulta popular o la iniciativa ciudadana, que se encuentran en la constitución federal y en la mayoría de las constituciones locales.

Las herramientas tecnológicas contemporáneas permiten incluso, la participación de las personas no únicamente en formas como las manifestaciones y las protestas, sino también en procesos de elaboración e incidencia en temas de política pública, a partir de la interacción y discusión que se puede tener con diversos actores en tiempo real, sobre iniciativas o temas que se están discutiendo en diversos espacios de poder, donde el pretexto más relevante era la imposibilidad de la ciudadanía para entrar a esos espacios debido a las restricciones de los formatos que se crean para el efecto.

Sin embargo, esas formas de apoderamiento ciudadano también pueden crear brechas digitales que incrementen la desigualdad e inequidad entre las personas, debido a la forma en que la penetración de la tecnología se ha construido de manera desigual. No es únicamente el desarrollo de infraestructura para la conectividad, sino también de habilidades digitales que permitan a las personas hacer uso de las herramientas para potenciar su participación (Wong, Fung, Law, Lam, & Lee, 2009).

La tecnología también genera mecanismos de exclusión social y política, pues la brecha entre quienes tienen y quienes no tienen el acceso y las habilidades, puede representar diferencias no únicamente de ingreso, sino fundamentalmente de capacidad de incidir en las problemáticas que tienen que ver con sus espacios de vida, de manera más eficiente, a partir de estrategias delineadas y con resultados que puedan ser evaluados. En ese sentido, el acceso y las habilidades si hacen una diferencia en términos del éxito de la participación política.

Conclusión

El gobierno digital es una vertiente de la gestión pública que más allá de ser una simple herramienta tecnológica, debe entender e incorporarse en la forma de vida de las personas en la sociedad contemporánea. Pensarlo como algo ajeno a las maneras en que los ciudadanos entienden su relación con el gobierno y la forma en que este se

organiza para responder a demandas específicas, es no comprender que la sociedad ha cambiado radicalmente para incorporar a la tecnología como parte de su esencia y parte fundamental de la interacción humana, no ajena a ella.

Es por ello que la tecnología ha venido a desafiar los mecanismos tradicionales de democracia y participación ciudadana en maneras que aún no se sospechan. Si las personas pueden encontrar un chofer dispuesto a llevarles a algún lugar, o si pueden buscar pareja, o si pueden pedir comida a cualquier restaurante aún si aquel no tiene servicio a domicilio, etc., pues entonces también esos mismos ciudadanos esperan que sus gobiernos generen servicios con un valor similar. Si los gobiernos no entienden eso, pues entonces estarán entrando a una crisis de legitimidad ante estos ciudadanos que no entienden su relación con ese gobierno de manera distinta.

De la misma forma, la democracia tradicional y sus mecanismos de participación se ven desafiados por las nuevas formas de organización y participación que la tecnología permite. La posibilidad de protestar de manera organizada en redes sociales u otros espacios de participación virtual, mueve los asideros tradicionales de la política, a espacios que no son amigables para las y los políticos. Si bien ahora pueden aún generar cierta capacidad de control sobre espacios virtuales y llevarlos a tradicionales, no es claro que eso pueda reducirse en el futuro. Es claro, las personas están haciéndose de información de manera distinta a como lo hicieron en el pasado. Eso trae implicaciones fundamentales para la forma en que la política se entiende y cómo se participa en ella. Si bien el Brexit y la elección de los Estados Unidos demostraron una generación de millenials que no se sienten cómodos en las formas tradicionales de participación democrática, habrá que ver cuando en uno años el electorado sea dominado por ellos y puedan entonces, imponer mecanismos de participación democrática que, hasta ahora, habían estado lejanos de la realidad cotidiana.

Referencias

- Carrizales, T. (2004). Research Resources: E-Government: Recent Publications. *Public Performance & Management Review*, 28(1), 130–139. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3381215>
- Corrales, J., & Westhoff, F. (2006). Information Technology Adoption and Political Regimes. *International Studies Quarterly*, 50(4), 911–933. Retrieved from <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2478.2006.00431.x>
- Criado, I. (2011). Interoperabilidad de gobierno electrónico en iberoamerica. *Revista Del CLAD*, (50). Retrieved from <http://siare.clad.org/fulltext/0067400.pdf>
- Deloitte Development. (2017). *Digital Democracy Survey A multi-generational view of consumer technology, media, and telecom trends*. Retrieved from www.deloitte.com/us/digitalmediatrends
- Lipovetsky, G., Serroy, J., & Moya, A.-P. (2009). *La pantalla global :cultura mediática y cine en la era hipermoderna. Colección argumentos* (Vol. 395). <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Norris, D. F. (2010). E-Government 2020: Plus ça change, plus c'est la meme chose. *Public Administration Review*, 70, S180–S181. Retrieved from

<http://www.jstor.org/stable/40984121>

Shade, L. R. (2016). Integrating Gender into Canadian Internet Policy: From the Information Highway to the Digital Economy. *Journal of Information Policy*, 6, 338–370. <http://doi.org/10.5325/jinfopoli.6.2016.0338>

Takao, Y. (2004). Democratic Renewal by “Digital” Local Government in Japan. *Pacific Affairs*, 77(2), 237–262. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40022500>

Wong, Y. C., Fung, J. Y. C., Law, C. K., Lam, J. C. Y., & Lee, V. W. P. (2009). Tackling the Digital Divide. *The British Journal of Social Work*, 39(4), 754–767. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23724328>