

Gobernanza y gobierno digital. desarrollo y participación electrónica en América Latina durante el siglo XXI

Governance and digital government. e-development and participation in Latin America during the 21st century

Recibido: 03 de mayo de 2024

Edwin Bulmaro Bahena Armillas

Aceptado: 13 de noviembre de 2025

RESUMEN

Hablar sobre gobernanza implica reconocer los cambios económicos, políticos y sociales que han acaecido en el mundo durante los últimos 40 años. De esta forma, los objetivos de este escrito radican en dos sentidos: 1) ubicar los conceptos de gobernanza y gobierno digital en el marco de la teoría política y administrativa. y 2) mostrar el desarrollo y participación electrónica en el contexto de la gobernanza y el gobierno digital en América Latina durante las primeras dos décadas del presente siglo. Se presta especial atención al caso mexicano y su comparación con otros países de la región.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, gobierno digital, participación electrónica en América Latina.

ABSTRACT

Talking about governance means acknowledging the economic, political and social changes that have taken place in the world over the past 40 years. Thus, the objectives of this paper lie in two senses: 1) to place the concepts of governance and digital government within the framework of political and administrative theory. and 2) show e-development and participation in the context of governance and digital government in Latin America during the first two decades of this century. Special attention is paid to the Mexican case and its comparison with other countries in the region.

KEYWORDS: Governance, digital government, e-participation in Latin America.

Introducción

Hablar sobre gobernanza implica reconocer los cambios económicos, políticos y sociales que han acaecido en el mundo durante los últimos 40 años. Sobre los primeros, es importante recalcar la evolución de unas economías estatizadas a unas liberadas al mercado. Con respecto a los segundos, es innegable la centralidad de los procesos de democratización que han tenido gran auge en regiones como la de América Latina. En lo tocante a los últimos, es menester prestar atención a la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación que han cambiado las interacciones sociales mediante internet.

En este marco, los gobiernos han tenido que adaptar sus paradigmas para estar acordes a los cambios suscitados. Así, se tiene como recorrido general, cuatro grandes bloques para entender su proceso en términos de su gestión: 1) Administración pública tradicional. En ella, el modelo weberiano de normas jerárquicas es el que predomina. Aquí, los gobiernos garantizan el cumplimiento de las reglas siendo el eje central de la vida pública de las sociedades. La ciudadanía está subordinada y sólo es vista como un usuario al que se le brindan servicios. Por tanto, las tecnologías sólo se utilizan para la automatización de tareas básicas (Criado, 2016). 2) Nueva gestión pública. Se basa en el modelo gerencial y en la nueva economía institucional. Su objetivo principal es la eficiencia administrativa y económica. Los gobiernos sólo regulan las tareas brindadas a la iniciativa privada centrada en el libre mercado. Los ciudadanos son vistos como clientes que se les brindan servicios eficientes. En consecuencia, las tecnologías sólo se utilizan para ser más eficaces en las tareas (Criado, 2016). 3) Gobernanza pública. Busca mezclar enfoques eclécticos para conjuntar coaliciones entre lo público, lo privado y la ciudadanía para cubrir necesidades sociales. Los gobiernos se encargan de construir redes horizontales de colaboración para realizar políticas públicas. Los ciudadanos no son sólo clientes, sino también, partícipes de las acciones de gobierno. Así, las tecnologías se utilizan para promover la participación (Criado, 2016). 5) Gobierno digital. Se basa en la teoría del gobierno abierto y la gobernabilidad electrónica con la ciudadanía. Los gobiernos se tornan más abiertos y transparentes. La ciudadanía no sólo participa, sino colabora en todas las fases de las políticas públicas. Se torna una relación bidireccional entre los ciudadanos y los gobiernos. De este modo, las tecnologías son el eje central para la creación de colaboración y valor público (Criado, 2016).

De esta forma, los objetivos de este escrito radican en dos sentidos: 1) ubicar los conceptos de gobernanza y gobierno digital en el marco de la teoría política y administrativa. Para ello, se parte de las categorías generales como Estado, gobierno y burocracia. Con base en estas, se visualiza la nueva gestión pública como paradigma donde la gobernanza es su desarrollo ulterior. Así, se vislumbra el concepto de gobierno digital como la forma más avanzada de la propia gobernanza; y 2) mostrar el desarrollo y participación electrónica en el contexto de la gobernanza y el gobierno digital en América Latina durante las primeras dos décadas del presente siglo. Se presta especial atención al caso mexicano y su comparación con otros países de la región. Se propone como hipótesis que, debido al estancamiento en los índices de desarrollo de gobierno y participación electrónicos en la década de 2010, México ha dejado de ser vanguardia en la región.

1. Conceptualizaciones generales

a. El Estado y gobierno.

Una de las referencias de estudio de la teoría política y de la administración pública es el Estado. Pero alrededor de éste persisten debates sin resolverse aún. Más que una falta de acuerdos en su definición, existen discusiones sobre su naturaleza.

Se puede definir al Estado, reformulando a Max Weber, como aquella organización humana que es un factor de orden en la sociedad y una arena de lucha del poder político institucionalizado. Para constituirse necesita del uso probable y exclusivo de la fuerza-violencia aceptada/resignada y de los consensos en una comunidad política centralizada en un territorio (Weber, 2001). Cabe señalar que por “orden” no sólo se entiende el orden estrictamente jurídico, sino todas aquellas pautas de comportamiento y relaciones sociales. El uso exclusivo de la fuerza-violencia se refiere a la aceptación y/o resignación en una comunidad de quienes ejercen el poder. Su objetivo es que, en última instancia, tengan la posibilidad de hacer efectiva la amenaza de muerte. Por último, los consensos se enmarcan en la posibilidad de realizar alianzas entre los diversos actores sociales para implementar un orden político. La finalidad es que cualquier sociedad pueda ser relativamente gobernable. De esta forma, se pueden encontrar tres grandes nociones sobre la naturaleza del Estado:

a) La visión de un Estado como sujeto. En esta categoría se encuentran los aportes del contractualismo y del liberalismo. Entre los autores más importantes se pueden encontrar a Thomas Hobbes, John Locke, J.J. Rousseau, J.S. Mill, Benjamin Constant y más recientemente autores de la talla de Robert Nozick, Norberto Bobbio o Giovanni Sartori. El punto común de estos autores es que el Estado civil es producto de un consenso contractual posterior a un estado de naturaleza. Todas las partes acuerdan constituir un ente o un sujeto superior autónomo e imparcial a las personas para salvaguardar el orden en la sociedad en su conjunto.

b) La visión de un Estado como objeto. Esta noción es de un marxismo tradicional. Considera al Estado como parte de la superestructura determinada en última instancia por el modo de producción. El resultado es una dominación política “de clase”. El Estado es un objeto que sirve para salvaguardar los intereses de la clase dominante.

Los principales autores de esta visión son Carlos Marx, Federico Engels, V.I. Lenin, Karl Kaustky y L. Trotsky.

a) La visión de un Estado como arena de luchas. Esta opción es más contemporánea y menos frecuente en la teoría política. No es posible encontrar autores que procedan de una misma corriente teórica-filosófica. Son un conjunto de teóricos que tienen el siguiente punto en común: el Estado es un centro de ejercicio del poder político, la violencia y la fuerza legítima en donde distintos actores sociales luchan mediante diferentes cuotas de fuerza para hacerse de su dirección hegemónica. El Estado es un lugar con determinaciones propias en el que distintas fuerzas sociales se relacionan para la implementación de sus intereses. Dentro de los autores más representativos de esta noción encontramos a Antonio Gramsci, Carl Shmitt, Nicos Poulantzas, Michael Mann, Pierre Bourdieu o Joel Migdal.

En esta investigación se parte de la primera noción, puesto que con ella se recuperan las visiones de autonomía y búsqueda del bien común por medio de acuerdos, bases necesarias para el funcionamiento del gobierno moderno. Según Levi (2007), en una primera instancia, éste se puede definir como “el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad”. Sin embargo, no sólo el gobierno se refiere a los seres humanos que ejercen el poder, sino a la forma en que está institucionalizado para hacerlo. En ese sentido, el gobierno se refiere al “conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder” (Levi, 2007).

En este sentido, el gobierno constituye una parte del Estado, junto con su territorio y la población sobre la que recae el ejercicio del poder político. Es la parte visible e institucionalizada donde el pacto que da nacimiento al Estado puede ejecutarse.

b. Administración pública y burocracia

En ese sentido, todo Estado que tiene un gobierno, independientemente de su naturaleza, necesita de un cuerpo especializado para llevar a cabo sus tareas. A este se le conoce como administración pública. Por ello, es necesario definir tal categoría. Sobre ella no existe un debate tan agitado como en la anterior. No obstante, es relevante definir este concepto. Sin duda, Max Weber (Weber, 2001) es fundamental. Él finca cinco características esenciales.

- a) Legalidad, donde la organización burocrática está conformada por un entramado de normas y reglamentos que no dan lugar a lagunas que abarquen los demás ámbitos de la organización.
- b) Formalidad, en virtud de la cual las decisiones, comunicaciones, normas y cualquier actuación administrativa se formulan por escrito para asegurar la correcta interpretación de la legalidad.
- c) Racionalidad, entendida como división del trabajo y caracterizada por la definición y la naturaleza de cada puesto en concreto.
- d) Impersonalidad, importando los puestos de trabajo y sus funciones, dejando en un segundo plano a las personas.
- e) Jerarquía, manifestada en la designación de cargos y funciones estableciendo los ámbitos de control, y definida por una serie de normas especificadas dando lugar a un estricto orden y subordinación entre grupos (de Carbajal, 2011).

De esta manera, se retoma la definición de Norberto Bobbio quien la actualiza a los tiempos recientes. Para el pensador italiano, la administración pública es “el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal” (Bobbio, et. al, 1983).

Toda administración pública necesita de agentes para el funcionamiento de sus tareas: la burocracia. Su definición etimológica proviene del francés “bureau” que significa oficina y del griego “cratos” que significa poder. Por lo tanto, esta palabra brinda la idea del ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas. Un concepto convencionalmente aceptado es el siguiente: “en un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social” (Serra, 1998). La forma en que se lleva a cabo las tareas burocráticas ha tenido diferentes evoluciones. Hoy en día, el paradigma en el que se persiguen los objetivos burocráticos es por medio de la Nueva Gestión Pública.

c. Nueva gestión pública (NGP)

Este paradigma surge por medio de la reforma administrativa orquestada en los años 80 del siglo pasado para hacer más eficientes a los gobiernos. Su finalidad fue resolver la crisis originada en los años de 1970 y que los gobiernos se reorganizaran de acuerdo “con los imperativos básicos de una estricta dirección financiera, mayor economía,

eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos, desaparición de entidades y programas innecesarios e ineficientes, recorte de personal sobrante o improductivo” (Aguilar Villanueva; 2015).

De esta manera, la agenda de reforma consistió en reducir la intervención estatal en la economía; el número de organismos y programas gubernamentales; el número de empresas públicas; realizar recortes de gasto público con base en evaluaciones de eficiencia; y, reestructurar la organización de las dependencias; inducir y asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa (Aguilar Villanueva; 2015).

En este marco, es que se puede definir a la Nueva Gestión Pública de diferentes modos. Según Pollit y Bouckaert (2000) consiste en “cambios deliberados en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”. El propio Aguilar Villanueva (2015) señala que la NGP implica el “cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”.

En este tenor, Ketl (2000) destaca seis características centrales de la NGP: productividad, empleo del mercado, orientación al servicio y al usuario, descentralización, distinción entre política y provisión de servicio, responsabilidad/rendición de cuentas. De igual modo Guy Peters (1996) subraya que en la NGP se presentan cuatro “modelos de gobierno” en su administración: el modelo de mercado, el gobierno participativo (la posibilidad de los ciudadanos de incidir en las políticas públicas), el gobierno flexible (administraciones más descentralizadas) y gobierno desregulado (quitar trabas jurídicas que impliquen ineficiencia de la administración. Por su parte Aucoin (1995) señala que la NPG consiste “en la comercialización de empresas públicas, la creciente contratación externa de los servicios públicos, reducción del gasto público, del número de servidores públicos y prácticas de eficiencia en la gestión pública”.

En concreto, la NGP busca crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos. Para ello, se introducen incentivos de mercado en donde se incorporan tecnologías de la información y comunicación, se establecen sistemas de medición y evaluación de desempeño de personas y unidades y, como ya se ha dicho, reorientan la operación administrativa hacia los ciudadanos considerados como clientes (Aguilar Villanueva, 2015).

d. Gobernanza y gobierno digital.

Una vez que se han analizado las categorías generales, es necesario señalar que todo Estado que contempla una administración pública constituida por una burocracia en el paradigma de la nueva gestión pública, da pie a la germinación de un gobierno como el ejecutor de las políticas generales de un Estado de modo más transparente y con poco costo. En este sentido, es fundamental definir los conceptos de gobernanza y gobierno digital.

Con respecto al primero, es importante retener la categoría de redes de políticas públicas. Este implica el reconocimiento de que las políticas públicas nacen de la interacción entre actores públicos y privados, donde los gobiernos no pueden ser pensados como los actores dominantes en los procesos de decisión (Mayntz, 1994). De esta forma, para Jessop (1998), la gobernanza se define como interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones como los gobiernos, el mercado y asociaciones sociales. Para Torfing (2009), la gobernanza es consensual, igualitaria, basada en la confianza y en la deliberación entre los gobiernos, los mercados y los valores

horizontales de la sociedad civil. Para Rhodes (1993), la gobernanza es una red de instituciones e individuos que colaboran y unidos por un pacto de mutua confianza donde las organizaciones civiles y del mercado forman redes semiautónomas y autogobernadas. Finalmente, para Peters (2000), la gobernanza es la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad.

Sin embargo, este enfoque de gobernanza se olvida de los procesos teóricos y prácticos por medio de los cuales se daría esa conjunción entre actores para el desarrollo de políticas públicas. En este sentido, es necesario regresar al gobierno y plantear su apertura para que la sociedad y el mercado puedan tener interacción con él. Es así como nace la categoría de gobierno abierto. Esta noción parte del supuesto que el acceso a la información por parte de los ciudadanos es de primer orden para los regímenes democráticos. El axioma del que parten consiste en que la información abierta, accesible y transparente sólo es relevante si se disemina por la sociedad civil. Por tanto, la transparencia es el presupuesto de la eficiencia de los gobiernos. En consecuencia, los medios electrónicos pueden ser un conducto para favorecer este supuesto. En ese sentido, el concepto de gobernabilidad electrónica es importante para su entendimiento. Según la propia Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el objetivo central de la gobernabilidad electrónica es “el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (CEPAL, 2010).

La implementación práctica de la gobernabilidad electrónica es el gobierno electrónico. Una de las primeras definiciones de éste es aquella que se refiere a la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación a la administración pública (Rivera, 2006). Otra definición más específica y de mayores elementos es la establecida en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, la cual, señala que la “administración electrónica se refiere al uso de las tecnologías de la información y comunicación en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos” (Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico). Por su parte, la definición del Banco Mundial radica en la importancia de las tecnologías de la información en la prestación de servicios gubernamentales (Banco Mundial, 2003).

Como se observa, el gobierno electrónico conlleva el uso de la tecnología utilizada por el gobierno para proveer servicios a los ciudadanos. La relación es directa, unidireccional y hasta jerárquica, no se permite a la ciudadanía una interacción. Es en este sentido que nace el concepto de gobierno digital como una evolución. El gobierno digital, según la OCDE, radica en el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos con el fin de crear valor público (OCDE, 2016). Esto se basa en un ecosistema de gobierno digital constituido por los actores estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos y personas encargadas de la producción y acceso a los datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno (OCDE; 2016). El resultado principal de este cambio es que el gobierno digital ya no se refiere solamente a poner servicios en línea. Las tecnologías de la información y comunicación (internet, redes sociales, inteligencia artificial y robótica), son un mecanismo para que los gobiernos sean más abiertos y transparentes y, al mismo tiempo, los mercados y la sociedad civil puedan asistir con él para la elaboración de políticas públicas (OCDE; 2016).

De acuerdo con lo revisado, el concepto de mayor abstracción teórica es el Estado. Como uno de sus elementos esenciales es el gobierno. Uno de los componentes del gobierno es la administración pública. En ella, a finales del siglo pasado, surgió como un paradigma novedoso la Nueva Gestión Pública que se centró en redefinirla. Como uno de sus debates se encuentra la gobernanza, la cual, en este artículo se propone que para llevarse de forma práctica necesita a un gobierno abierto. En este último es que hallamos a la gobernabilidad electrónica, la cual, debe ayudar a generar mayor valor a los gobiernos en sus tareas, a ser más abiertos, transparentes, eficientes y colaboradores con la ciudadanía y el mercado. Estas tareas las realizan los gobiernos electrónicos, en primera instancia, y posteriormente, los gobiernos digitales como la evolución más reciente. Así, el gobierno digital tiene relación con tres actores: las empresas, la ciudadanía y las propias instituciones gubernamentales. Todos ellos utilizan las tecnologías de la información y comunicación para ayudar al gobierno en la elaboración de políticas públicas.

2. Desarrollo y participación electrónica en América Latina.

Como se ha visto, el gobierno digital es el desarrollo teórico y práctico más reciente de la gobernanza. Esta última para llevarse a cabo necesita de la gobernabilidad electrónica. En este sentido, para medir la participación y el grado de desarrollo en esta materia el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha realizado investigaciones sobre la materia. Sus mediciones se basan en dos índices (ONU, 2018):

a) El índice de desarrollo de gobierno electrónico. Este tiene tres grandes indicadores:

- Índice de medición de la red (Web Masure Index). Este consiste en un modelo de cinco etapas donde los gobiernos utilizan internet. La primera, es cuando la existencia de páginas en la red es casi nula. La segunda, radica cuando algunos ministerios o secretarías de Estado ya cuentan con páginas en la red públicas a los ciudadanos con información relevante. La tercera, es cuando los gobiernos ya pueden otorgar algunos servicios por medio de la red como otorgamiento de licencias. La cuarta, consiste cuando el ciudadano ya puede tener interacción con el gobierno al pagar diversos impuestos por medio de la red. Finalmente, la última etapa radica en que la ciudadanía tiene una participación deliberativa real en las acciones de los gobiernos.
- Índice de infraestructura en telecomunicaciones (Telecommunications Infrastructure Index). Este tiene los siguientes indicadores. Números de PCs, usuarios de internet (fijo y móvil), usuarios de líneas de teléfono (fija y móvil) y televisiones por cada 1000 habitantes.
- Índice de capital humano (Human Capital Index). Este se basa en el nivel educativo de las poblaciones: primaria, secundaria, terciaria.

b) Índice de participación electrónica. Se basa en tres grandes ejes. 1) aumentar la información electrónica a los ciudadanos para la toma de decisiones; 2) mejorar la consulta electrónica para fines deliberativos y participativos procesos; y 3) apoyar la toma de decisiones electrónicas aumentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Esto se realiza mediante una encuesta bianual a cada uno de los países que integra la ONU.

De esta manera, es relevante presentar un panorama general sobre los países con mayor desarrollo, tanto en gobierno como en participación electrónica. Las mediciones se hacen con base en los índices ya mencionados que van desde

un “cero” como el menor desarrollo hasta “uno” con el mayor puntaje. En este escrito sólo se presentan los datos comparados en países de la región de América Latina en las primeras dos décadas del siglo XXI, prestando atención en México como eje rector. Como hipótesis, se propone que debido a su estancamiento en los índices de desarrollo de gobierno y participación electrónicos en la década de 2010 es que ha dejado de ser punto de lanza en la región. Por tanto, ha sido rebasado por otros países que lo han relegado a posiciones mediocres en esta materia. Estas naciones han avanzado más rápidamente en estos índices, incluso rebasando a países desarrollados en el continente como Canadá.

Tabla 1.

Países con mayor índice de gobierno y participación electrónica en América Latina 2003

Posición en AL	Posición mundial	País	Índice de Gobierno	Índice de participación
1	22	Chile	0.67111	0.8276
2	30	México	0.59332	0.6034
3	31	Argentina	0.57704	0.5862
4	41	Brasil	0.52673	0.3793
5	47	Uruguay	0.50723	0.069
6	53	Perú	0.46302	0.1379
7	57	Colombia	0.44339	0.1552
8	60	República Dominicana	0.43754	0.3966
9	61	Jamaica	0.43237	0.1552
10	62	Panamá	0.43178	0.3621

Fuente: Encuesta de gobierno electrónico de la ONU 2003.

Al comenzar el siglo, los países con mayor desarrollo en gobierno y participación electrónica eran Chile, México y Argentina. Desde luego, alejados de los primeros lugares y de los índices de las naciones desarrolladas. Los países centroamericanos y del caribe eran los que menos calificaciones en sus índices tenían. Se apelan a los casos de Panamá, Jamaica y República Dominicana. Sin duda, el cono sur, con excepción de México, era la punta de lanza en la región. Esta dinámica se mantuvo relativamente durante los conteos de los años 2004 y 2005. Chile, México y Argentina encabezaban los conteos. Pero en 2008 la situación cambió.

Tabla 2.

Países con mayor índice de gobierno y participación electrónica en América Latina 2008.

Posición en AL	Posición mundial	País	Índice de Gobierno	Índice de participación
1	37	México	0.5893	0.75
2	39	Argentina	0.5844	0.45454
3	40	Chile	0.5819	0.18181
4	45	Brasil	0.5679	0.45454
5	48	Uruguay	0.5645	0.06818
6	52	Colombia	0.5317	0.43181
7	55	Perú	0.5252	0.13636
8	59	Costa Rica	0.5144	0.36363
9	62	Venezuela	0.5095	0.3409
10	67	El Salvador	0.4974	0.38636

Fuente: Encuesta de gobierno electrónico de la ONU 2008.

En dicho año, México ocupaba la primera posición en toda América Latina. Aunque ya había descendido 7 lugares con respecto al ranking mundial. Argentina y Chile se mantenían dentro de las primeras tres posiciones. Lo que es importante resaltar es el ascenso de países como Uruguay y Costa Rica, los cuales, en los primeros conteos no aparecían en el top 10 de la región.

Tabla 3.

Países con mayor índice de gobierno y participación electrónica en América Latina 2014.

Posición en AL	Posición mundial	País	Índice de Gobierno	Índice de participación
1	26	Uruguay	0.74195	0.98039
2	33	Chile	0.71216	0.94117
3	46	Argentina	0.63059	0.54901
4	50	Colombia	0.6173	0.88235
5	54	Costa Rica	0.60614	0.82352
6	57	Brasil	0.60082	0.70588
7	63	México	0.5733	0.60784
8	67	Venezuela	0.55639	0.56862
9	72	Perú	0.54354	0.70588
10	77	Panamá	0.52422	0.49019

Fuente: Encuesta de gobierno electrónico de la ONU 2014.

Esta tendencia se hizo patente cuando Uruguay en 2014 se hizo de la primera posición en la región y la vigésima sexta a nivel mundial. Costa Rica pasó del octavo lugar regional al quinto. El caso más dramático fue el de México, el cual, transitó del primer lugar en América Latina al séptimo (muy cerca de Venezuela). A nivel mundial descendió 26 lugares. Otro caso fue Brasil que descendió del lugar 4 al 6 a nivel regional y en la escala internacional bajó 12 escalafones. Chile y Argentina se mantuvieron estables al igual que Colombia.

Tabla 4.

Países con mayor índice de gobierno y participación electrónica en América Latina 2018.

Posición en AL	Posición mundial	País	Índice de Gobierno	Índice de participación
1	34	Uruguay	0.7858	0.9157
2	42	Chile	0.735	0.8202
3	43	Argentina	0.7335	0.6236
4	44	Brasil	0.7327	0.9719
5	56	Costa Rica	0.7004	0.7697
6	61	Colombia	0.6871	0.9213
7	64	México	0.6818	0.9438
8	77	Perú	0.6461	0.8652
9	84	Ecuador	0.6129	0.6742
10	85	Panamá	0.6092	0.7191

Fuente: Encuesta de gobierno electrónico de la ONU 2018.

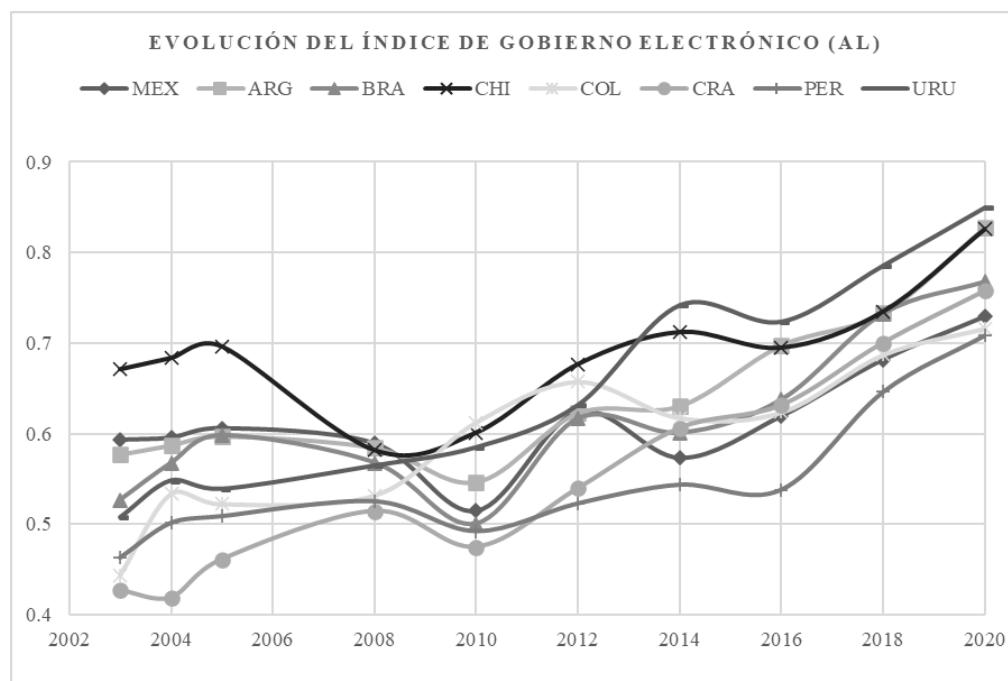
La situación no cambió mucho en los siguientes cuatro años. Para 2018 Uruguay, Chile y Argentina seguían encabezando los primeros tres lugares en Latinoamérica. Brasil y Costa Rica se mantuvieron también en sus posiciones. México también se mantuvo en el séptimo lugar, cada vez más cerca de países como Panamá o Ecuador.

Tabla 5.*Países con mayor índice de gobierno y participación electrónica en América Latina y Canadá 2020.*

Posición en AL	Posición mundial	País	Índice de Gobierno	Índice de participación
1	26	Uruguay	0.85	0.8571
2	28	Canadá	0.842	0.9405
3	32	Argentina	0.8279	0.8571
4	34	Chile	0.8259	0.8571
5	54	Brasil	0.7677	0.9048
6	56	Costa Rica	0.7576	0.6548
7	61	México	0.7291	0.8214
8	67	Colombia	0.7164	0.869
9	71	Perú	0.7083	0.7619
10	74	Ecuador	0.7015	0.7976

Fuente: Encuesta de gobierno electrónico de la ONU 2018.

En el ranking 2020 resalta que, por primera vez, un país latinoamericano se ubicó por arriba de Canadá: es el caso uruguayo. Se ha posicionado en el segundo lugar de todo el continente y sigue manteniendo la cabeza de América Latina. También resaltan los casos argentinos y chilenos. No sólo se mantienen en el top 3 de la región, sino que a nivel mundial escalaron 10 posiciones con respecto al anterior conteo, ubicándose en los lugares 32 y 34, respectivamente. México se sigue manteniendo en una misma posición regional (entre sexto y séptimo) y sin subir muchas posiciones a nivel mundial (sólo escaló 3). Para apreciar mejor estas modificaciones es menester presentar la evolución en este siglo del índice de gobierno electrónico entre los principales países de Latinoamérica. Ello con el fin de mostrar el desarrollo que ha habido en la región sobre la materia y comparar a México con las naciones más importantes de América Latina.

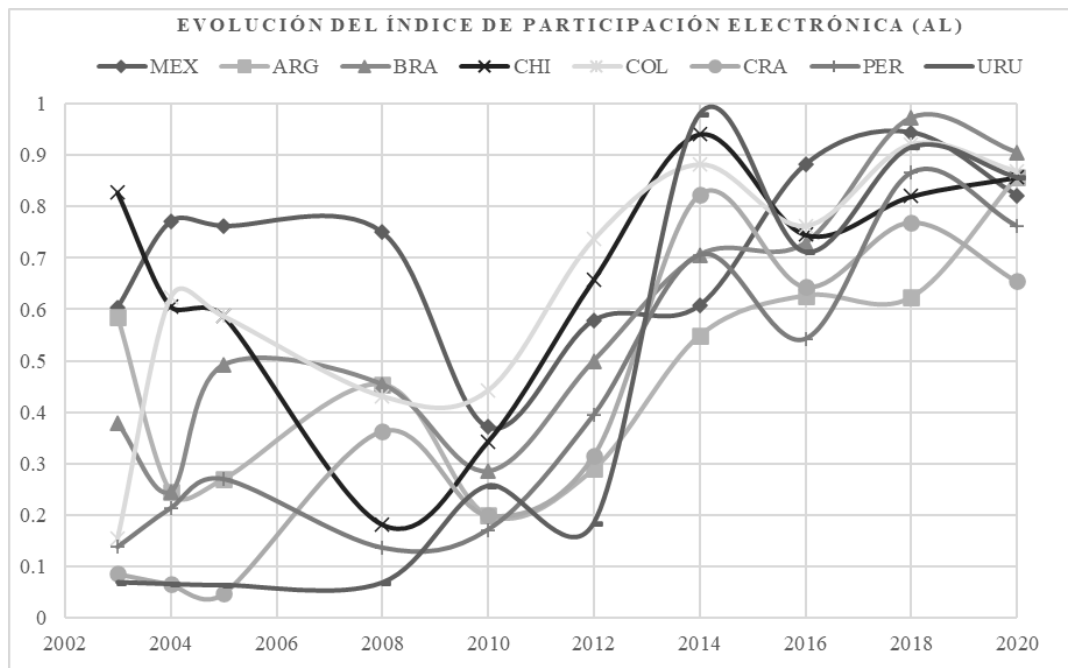
Figura 1.*Evolución del Índice de Gobierno Electrónico (AL)*

Fuente: Encuesta de gobierno electrónico de la ONU 2003-2020.

Como puede apreciarse en la figura 1, el ascenso del índice en la región ha ido en aumento. En el año 2003 sólo Chile, México y Argentina estaban en la media mundial de desarrollo de gobierno electrónico (0.55). El resto se encontraba por debajo de éste. Incluso, con niveles bastante inferiores como el de Costa Rica (0.41) y Uruguay (0.43). Sin embargo, conforme ha pasado el tiempo el aumento es innegable. Se observa una baja en los años 2008 y 2010 en toda la región. Ello se debió a la crisis financiera mundial de aquellos años. Pero a partir de ahí, América Latina ha ido en ascenso. Hoy en día, los principales países de la región se encuentran por arriba del promedio mundial (0.66).

No obstante, es relevante aclarar la situación de México. Como se ha dicho, durante la década de 2000 este país lideraba el top 3 de la región. En el segundo decenio se ha observado un descenso en su ranking al ocupar la séptima posición. Ello no se debe a que el país haya bajado su índice, lo que ha sucedido es que no ha crecido con el mismo ritmo que los países más importantes de América Latina lo han hecho. Se ha mantenido con un crecimiento estancado. Ello ha ocasionado que naciones como Costa Rica o Uruguay lo rebasaran considerablemente.

Figura 2.
Evolución del Índice de Participación Electrónica (AL)



Fuente: Encuesta de gobierno electrónico de la ONU 2003-2020.

Una similar tendencia se observa en el índice de participación electrónica. Al comenzar el siglo XXI sólo Chile, México y Argentina tenían niveles superiores a la media mundial (0.56). El resto estaba por debajo. Otra vez los casos costarricenses (0.09) y uruguayos (0.095) tenían niveles muy inferiores al de México. Pero a partir de 2008 su ascenso fue exponencial hasta llegar a intervalos 0.07 a .09 décimas. Sin duda, la crisis de 2008 y que se extendió hasta 2010 marcó un descenso en los índices de todos los países (con excepción de Costa Rica y Uruguay). Empero, a partir de ahí el ascenso ha sido notable en la región.

En el caso mexicano, al igual que en el anterior índice, comienza en altas posiciones y con medidas superiores a la media. Pero a partir de 2008 empieza un descenso muy pronunciado, del cual, le ha costado una década recuperarse y mantener niveles que tuvo a principios del siglo. Es por esta razón que ha sido rebasado por otros países, pues su crecimiento ha sido lento si se compara con el de Costa Rica, pero, sobre todo, con el de Uruguay. Para tener una certeza más clara de este argumento es menester presentar un gráfico comparativo entre México la nación sudamericana para mostrar el descenso mexicano en los rankings mundiales debido a su lento crecimiento en los índices de gobierno y participación electrónica. Y caso contrario, el ascenso meteórico de la nación uruguaya.

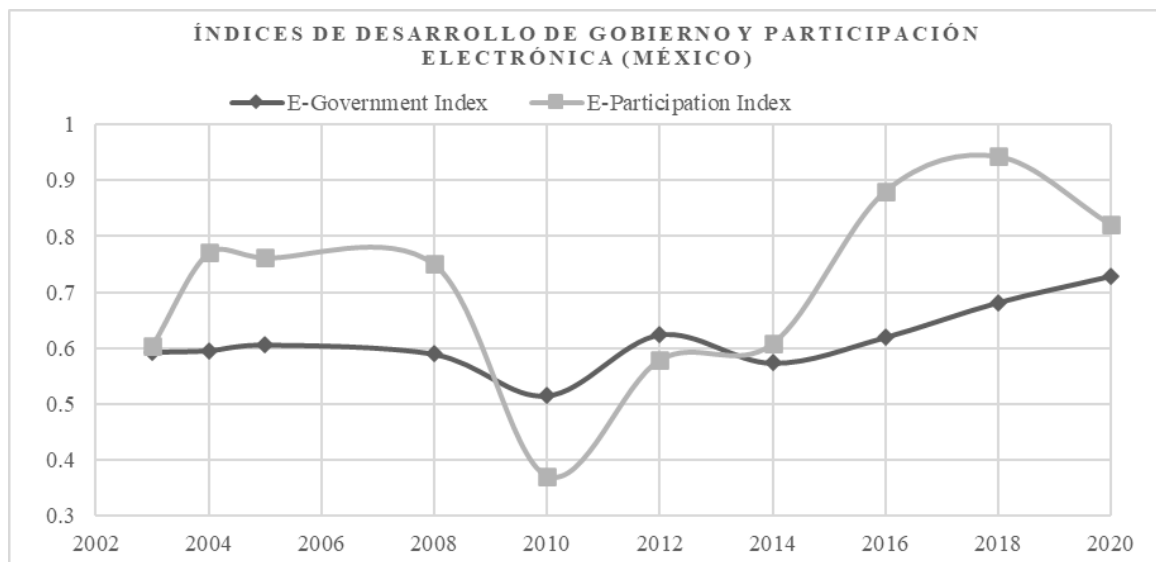
Figura 3.
Evolución de posiciones México y Uruguay



Fuente: Encuesta de gobierno electrónico de la ONU 2003-2020.

Tal como se ve en la figura 3, México superaba por 20 lugares al país sudamericano en el año 2003. Justamente entre los años 2008 y 2010 Uruguay subió 15 lugares y México descendió 17. A partir de esta caída México no ha podido reposicionarse. Mientras que Uruguay ha llegado a ocupar en el año 2020 el escalafón más alto que cualquier país Latinoamericano se ha encontrado. Este descenso mexicano se debe a que, como ya se dijo, el lento crecimiento que ha tenido el país en los dos índices: gobierno y participación electrónicos. Para sostener este argumento, obsérvese la siguiente figura.

Figura 4.
Índices de desarrollo de gobierno y participación electrónica (México)



Fuente: Encuesta de gobierno electrónico de la ONU 2003-2020.

Aquí se puede apreciar cómo México ha tenido un crecimiento estancado en su índice de gobierno electrónico. Entre 2003 y 2020 sólo ha subido una décima. Mientras que los demás países citados han crecido anualmente. Por su parte, en el índice de participación electrónica el descenso del año 2010 fue tan pronunciado que al país le costó 8 años recuperarse. Será hasta el proceso electoral de 2018 cuando México recuperó la participación ciudadana en términos electrónicos y digitales. Estos dos motivos son los que explican las causas del porqué México dejó de ser punta de lanza en la materia de gobierno digital en la región y, por tanto, abre una oportunidad para reposicionar al país en esta materia.

Conclusiones

Se ha revisado el estatuto teórico de la gobernanza como categoría de análisis. Para ello se ha recurrido a analizarla con relación a categorías más amplias como Estado, gobierno, administración pública y el paradigma de la nueva gestión pública. Justamente en vinculación con ellas es que la gobernanza entra en escena para señalar la colaboración en redes horizontales entre el gobierno, los empresarios y la ciudadanía.

Sin embargo, esta categoría queda corta al tratar de entender los procesos prácticos de esta colaboración. Por esta razón es que se ha tenido que recurrir a los conceptos de gobierno abierto y gobernabilidad electrónica como puentes para señalar que, por medio de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC's), es que se pueden tejer estas redes que señala la gobernanza.

Es así como la categoría de gobierno digital es el desarrollo más reciente para analizar estas interacciones. Con éste se hace referencia a la relación bidireccional y práctica por medio de las TIC's entre los gobiernos, la iniciativa privada y la sociedad civil para la participación y desarrollo de las políticas públicas.

Con base en este posicionamiento teórico es que se han efectuado mediciones de desarrollo y participación electrónica para calcular la implementación del gobierno digital y, por tanto, de la gobernanza a nivel internacional. En este escrito se ha centrado en los avances de la región de América Latina, presentando especial atención a la situación de México.

Se ha llegado a la conclusión que la región latinoamericana todavía le falta mucho para tener altos niveles en esta temática. Si bien, actualmente los 10 primeros lugares en la región están por encima de la media internacional y su desarrollo ha sido prominente en los últimos 20 años, todavía están lejos de los primeros lugares. Uruguay es el mejor posicionado y se encuentra en el lugar 26 a nivel mundial, seguido por las naciones del cono sur como: Argentina, Chile y Brasil.

El caso mexicano es paradigmático. Al empezar el siglo el país lideraba la región en esta materia. Sin embargo, a partir de 2010 su índice de participación electrónica disminuyó considerablemente, a tal grado, que le ha costado 10 años para volver a los niveles de principios del siglo. Pero su principal falencia es el desarrollo electrónico. En este tenor México se ha quedado estancado durante los últimos 20 años. Es por estas dos razones que el país ha dejado de vanguardia en esta materia y se ha refugiado en los puestos mediocres a nivel mundial con niveles similares a los de Costa Rica y Colombia.

Es cierto que la teoría nos dice que la gobernanza es la forma en que los gobiernos, empresas y ciudadanía colaboran en la realización de políticas públicas. Sin embargo, para que esto se pueda llevar a cabo se necesitan en este siglo a las TIC's. Con ellas, la interacción se volvería plenamente bidireccional entre estos actores. El gobierno digital es, por tanto, la categoría teórica más reciente y avanzada para medir y comparar a los países en esta materia. Al realizar esto en América Latina todavía nos queda mucho camino por recorrer.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Miguel (1999), *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa.
- Aguilera, Gustavo (2008). El gobierno electrónico en México en *Ciencia UAT*. Vol. 3, Núm. 1, julio-septiembre, pp. 20-23.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2015), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, F.C.E.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- Banco Mundial (2006). *Approaches to Private Participation in Water Services-Toolkit*, Washington, D.C., bm.
- BID/OCDE (2016). *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para una economía digital*. Capítulo 12.
- Bobbio, Norberto Et. Al. (2001). *Diccionario de política*. México, Siglo XXI.
- (1989). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, Barry (Coordinador) (1998). *La Gestión Pública. Su situación actual*. México, Fondo de Cultura Económica.
- “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (26-27 de junio de 2003).
- Criado, Ignacio (2016). *Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza Inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública* en Revista Estudios Político. México.
- "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Montevideo, Uruguay (23 de junio de 2006).
- De Carbajal, Colón (2011). “Hacia un modelo social de Administración Pública: de la burocracia a la gobernanza” en *Noticias jurídicas*, versión electrónica.
- Diccionario chileno de etimologías. Versión en línea: <http://etimologias.dechile.net/?clase>, consultada el 28 de agosto de 2012.
- Heeks, R. (2001). *Understanding E-governance for Development*. The University of Manchester.
- Jessop, B. (1998) “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brookings Institute Press.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*, Londres, Sage.

- Larson, A. y J. Ribot (2004). Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: An Introduction, *European Journal of Development Research*, vol. 16, núm. 1, pp. 1-25.
- Luna-Reyes, Luis. Et. Al (2015). *Avances y retos del gobierno digital en México*. México, Universidad del Estado de México.
- Locke, John (1997). *Segundo Ensayo sobre el gobierno civil*. México, Porrúa, Tercera Edición.
- Mayntz, R. (1993) "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", en Adrienne Héritier (ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, pvs, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Meny, Yves (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Migdal, Joel (2012). *Estados fuertes Estados débiles*. México, FCE.
- Miliband, Ralph, Nicos Poulantzas (1994) Et. Al. *Debates sobre el Estado capitalista*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- ONU (2018). *E-Government survey*. Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies. 300 pp.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Peters, B.G. (1998). *Comparative Politics: Theory and Methods*, Nueva York, New York University Press.
- Pollitt, Ch. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford, Blackwell.
- Poulantzas, Nicos (1976). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, Siglo XXI.
- Prats, Joan (2004), "De la burocracia al management y del management a la gobernanza", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3.
- Rhodes, R.A.W. (2007). *Understanding Governance: Ten Years on*, Leicester, Montfort University (Public Policy Seminar).
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Sartori, Giovanni (2005). *Teoría sobre la democracia. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Sørensen, Eva y Torfing Jacob (2009). "The European Governance Debate", ponencia presentada en el 21st ipsa World Congress of Political Science.
- Subirats, Joan (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Weber, Max (2001). *Economía y Sociedad*, México, Porrúa.
- Zurbriggen, Cristina (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina* en Perfiles Latinoamericanos. Julio-Dic.
- Zweers, K., y K. Planqué. (2001). "Electronic Government. From an Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach." In *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional* The Hague, Netherlands: Kluwer Law International.