

EXPERIENCIAS
DE GOBIERNO
ELECTRÓNICO
EN GOBIERNOS
LOCALES  P
EN MÉXICO

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ
COORDINADOR

EXPERIENCIAS
DE GOBIERNO
ELECTRÓNICO
EN GOBIERNOS
LOCALES 
EN MÉXICO

EXPERIENCIAS
DE GOBIERNO
ELECTRÓNICO
EN GOBIERNOS
LOCALES 
EN MÉXICO

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ
COORDINADOR



**MAPorrúa**
librero-editor-México

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Primera edición, junio del año 2014

© 2014

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

© 2014

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-401-808-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4. San Ángel. Álvaro Obregón. 01000 México. D.F.

Introducción

Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México, es una obra pensada en dar a conocer los avances y desarrollo de la revolución electrónica en México y en especial dentro de la administración pública —en sus diferentes áreas de atención y acción— con énfasis en los gobiernos locales. En esta tarea se suman los esfuerzos de 13 trabajos, en los cuales participan 14 autores (entre autores y colaboradores) para ofrecernos una visión profunda y detallada del concepto e-Gobierno en sus diversas modalidades y versiones, de acuerdo con la dependencia, el organismo, el área o la esfera de análisis publiadministrativo de que se trate.

Así, encontraremos un mosaico de estudios que serán de interés, ayuda y, por qué no afirmarlo, innovadores en el conocimiento del uso de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) hacia la eficientización de las funciones de las diversas instancias gubernamentales y administrativas del sector público. Baste escribir que los autores y colaboradores se han desenvuelto en los terrenos de la praxis publiadministrativa; otros más en el campo de la investigación científica; y no podría faltar la experiencia académica en otros casos. Empero, todos ellos unidos con un solo objetivo: mostrar y dar a conocer las bondades del e-Gobierno en la administración pública mexicana.

Esta obra colectiva está dividida en dos partes, las cuales a su vez están conformadas en cuatro capítulos. La primera parte que contiene dos capítulos, aborda todo lo relativo al gobierno electrónico en el ámbito nacional, en los poderes Ejecutivo y Legislativo. Mientras que la segunda parte, se presenta en dos capítulos en los que se describen específicamente al gobierno electrónico en los gobiernos estatales y locales, centrandó la atención en los gobiernos locales del Estado de México.

Hay que manifestar en cada una de las participaciones se ha seguido y homologado una metodología, en la cual se incluye al final de cada capítulo, las fuentes de información que cada autor ha empleado y consultado para la elaboración del apartado respectivo. Las conclusiones son una parte importante ya que en ellas se encierra el *summum* de la obra y las enseñanzas y

aporte que esta misma proporciona. Explicados los detalles que el lector encontrará en esta obra, pasaremos a dar un breve contenido de todas y cada uno de los apartados, ubicando el nombre del autor(es), el nombre del apartado y el contenido del mismo.

Primera parte. El gobierno electrónico en el ámbito nacional

La primera parte está integrada por dos capítulos y seis aportaciones relacionadas con el gobierno electrónico en dependencias de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el capítulo I “El gobierno electrónico en México”, el trabajo *Gobierno electrónico: más allá de la eficiencia tecnológica*, de Miguel Guerrero Olvera, argumenta la necesidad de que la innovación tecnológica se aplique no sólo a los procesos administrativos, ya que da un peso específico a la aplicación del e-Gobierno a la administración pública, por ser ella la representante de la legitimidad y eficacia del ejercicio de gobierno; y en ese sentido, se concretiza en un ejercicio donde el ciudadano ahora aporta, al hacer este ciclo transparente y donde la rendición de cuentas es una estrategia de gobierno.

En *Avances y retos del gobierno electrónico en México*, de Carlos Fabián Fontes Martínez, nos da una reminiscencia de los aportes que se han realizado durante los primeros 15 años de lo que hoy se conoce como e-Gobierno, aplicado a la administración pública federal —preponderantemente— y el uso inminente de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Fontes explica los adelantos que se han desarrollado y que se verán pronosticados ante los retos que habrá de enfrentar, en esta materia, la administración pública federal en el periodo 2012–2018.

Por su parte, Juan Montes de Oca Malvárez, en *El gobierno electrónico en el gobierno federal en México 2000–2010*, nos introduce al papel preponderante que tienen las TIC en los nuevos paradigmas publiadministrativos, como la *gobernanza* que moderniza los procesos administrativos; empero, no se moderniza sólo a través de la dependencia tecnológica (que sería ineficiente, por supeditarse la administración pública a “un programa de computadora”). El e-Gobierno es una de esas innovaciones que van construyendo un nuevo proyecto orientado a empoderar las políticas públicas, las estrategias y los proyectos líderes del más alto nivel y de enorme impacto gubernamental.

En el capítulo II “El gobierno electrónico en el Poder Legislativo y en dependencias del Poder Ejecutivo”, se analizan algunos estudios de caso. Para Khemvirg Puente el *e-Congreso y democracia digital en México* es el ini-

cio de una nueva forma de conexión entre los representantes y representados, lo que permite el empleo de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Considera en su participación que el e-Congreso mejora la calidad de la representación política en el cuerpo bicameral, lo cual redundará en una mejor comunicación entre los legisladores y la sociedad. En este sentido internet es la principal herramienta, por lo tanto se espera que la construcción del e-Congreso innove la función *parlamentaria* de nuestro Poder Legislativo.

La apuesta en la educación para una mejor democracia, es una constante que ha surgido a últimas fechas. En *Dimensiones del gobierno electrónico en el sector de educación*, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno aborda la necesidad de una mejor educación, misma que esté favorecida por las nuevas tecnologías de información y comunicación, a través de dos dimensiones: las mismas TIC canalizadas al buen gobierno del sistema educativo y la aplicación de dichas herramientas en el incremento del aprendizaje mediante la consulta y acceso a los servicios educativos eficaces y de calidad.

El catedrático universitario Maximiliano García Guzmán, destaca la importancia de la aplicación de las TIC en la Universidad Nacional Autónoma de México que ha sido importante y representa una de las muestras del empleo de la *telemática* y la educación e investigación; sin embargo, es inexistente una estrategia que permita valorar los esfuerzos que se han realizado al respecto. En tal sentido en su trabajo denominado *El e-Gobierno y la UNAM* se propone la construcción de una política tecnológica en el interior de la organización administrativa de la institución universitaria. Con este capítulo se cierra la primera parte de la obra.

Segunda parte. El gobierno electrónico en los gobiernos estatales y locales

La segunda parte cuenta con dos capítulos y con siete aportaciones que enfatizan las experiencias en gobiernos locales en el Estado de México. En el capítulo III "El gobierno electrónico en los gobiernos estatales", Leobardo Ruiz Alanís y Roberto Moreno Espinosa, dan inicio a la segunda parte del libro y consideran que la era tecnológica ha avanzado de forma estrepitante y trascendido fronteras. Bajo el sello de estos dos investigadores se publica *Administración pública electrónica (e-Government) en los gobiernos estatales de México*, con la esperanza de que las administraciones públicas mexicanas puedan dar respuesta a las demandas sociales a través de instrumentos como

las TIC. Su estudio se centra en cuatro entidades federativas (Baja California, Guanajuato, Jalisco y el Estado de México), así como la oferta de los servicios públicos mediante portales electrónicos (e-Servicios) y que van a formar parte de lo que han denominado administración electrónica.

Roberto Padilla Domínguez es un destacado funcionario y acucioso estudioso de lo que él intituló *Gobierno electrónico en el Estado de México, 2005-2010* donde se incluyen los conceptos y las estrategias implementadas, así como los resultados y las perspectivas del gobierno electrónico en la entidad mexicana. El e-Gobierno es un valioso instrumento para el logro de mejores resultados gubernamentales. En el Estado de México se inició el e-Gobierno con un proyecto e-Edomex desde 2001 y durante el periodo estudiado el portal de dicho gobierno estatal ofreció información, productos, servicios y trámites que sirvieron como vasos comunicantes entre el gobierno y la ciudadanía, el sector privado y otras instancias. La legitimidad del mismo abundó en la transparencia y la promoción del uso de este medio electrónico, apuntalando una administración pública innovadora y un gobierno más eficaz.

La transparencia no sólo queda en un eslogan, también es parte de las políticas públicas de los gobiernos innovadores, como lo demuestra en su análisis Rolando Barrera Zapata, intitulado *La transparencia y el gobierno electrónico en el Estado de México*. La sumatoria de transparencia y gobierno electrónico nos dan como resultado, contar con un instrumento de medición en cuanto a la rendición de cuentas dentro de una gestión pública eficaz. Como vemos en este trabajo, es menester que se elabore una política pública encaminada a interconectar los más novedosos procesos de la modernización administrativa, todo ello en pos del enriquecimiento de la vida democrática en los diferentes ámbitos de la administración pública estatal.

En el capítulo IV “El gobierno electrónico en los municipios del Estado de México”, las comparaciones son en muchos casos sumamente importantes y más aún cuando se trata en términos generales respecto de un entorno más específico. En el caso de *El gobierno electrónico en los municipios del Estado de México. Alcances y limitaciones*, José Juan Sánchez González nos muestra las categorías por *ranking* entre los portales web que existen entre los municipios urbanos y los de zonas rurales. Este capítulo cuenta con un propósito dual: homologar los municipios con características similares, y determinar el contenido de las páginas web de los gobiernos locales mexicanos. Sánchez González propone que es necesario dejar la simulación de e-Gobiernos a la verdadera innovación que permita contar con portales web acorde con las necesidades de la ciudadanía en dichos municipios.

Un estudio de administración pública comparada, de los municipios de Toluca y Metepec —de los que cuentan con adelantos significativos en materia de e-Gobierno— es la presentación que en su respectivo capitulo nos hace Juan Miguel Morales y Gómez. El título de su análisis es *Gobierno electrónico (e-Government) en las administraciones municipales: estudio de caso de los municipios Toluca y Metepec del Estado de México*. Los niveles de avance y desarrollo de las TIC como parte de las estrategias modernizadoras de las dos administraciones municipales, han permitido que la información fluya en torno a la población, que es la principal demandante de ella. En su momento aborda una estrategia inherente al uso de la información del gobierno electrónico, en el ejercicio de un derecho, que conlleva la gestión pública administrativa. En este fragor se ventila el nexo entre gobierno y ciudadano: es un proceso de interacción a través de los sistemas de gestión vía el e-Gobierno (de ahí la importancia de analizar las respectivas páginas web de ambos municipios). Esto se suma a los deseos de contribuir a una mejor democracia en estos gobiernos municipales.

Otro de los municipios de los que conforman el llamado Valle de Toluca es Lerma de Villada (con antelación se han abordado los municipios de Metepec y Toluca). Este es un caso de análisis dual: Rodolfo Téllez Cuevas en el capítulo respectivo, *Lerma, un gobierno electrónico fallido (2010-2012)*, realiza una investigación de campo en la cual entrevistó a las autoridades municipales responsables de la página web del municipio. Asimismo, redondeó su capítulo con datos sobre los antecedentes del e-Gobierno, la legislación aplicable y la evolución que ha tenido genéricamente el uso de las TIC, para aterrizarlo al caso que le ocupa. En una parte de su estudio comenta la cancelación del portal de la página respectiva (septiembre de 2011), lo cual nos hace pensar ¿sí realmente el e-Gobierno del municipio de Lerma estará a la vanguardia de los reclamos de la innovación y la competitividad administrativa o simplemente sus autoridades cumplieron una norma?

Siguiendo la tónica del estudio del e-Gobierno en los municipios, también los gobiernos locales de la zona del Valle de México mexiquense, no pueden faltar (como Naucalpan). En su capítulo Rigoberto Pérez Ramírez analiza los elementos constructores del concepto e-Gobierno durante las dos últimas décadas y en pos de una administración pública digitalizada. Esta experiencia, nos dice el autor, ha sido desde los ámbitos federales, pasando por el orden estatal y constituyéndolo en la jurisdicción municipal. En *El gobierno electrónico en el municipio de Atizapán de Zaragoza*, vamos a encontrar algunos elementos ya mencionados (globalización, TIC, gestión pública, entre otros) que

han homologado los estudios anteriores, pero que hacen destacar en el presente capítulo lo esencial de los servicios públicos electrónicos, la creación de una agenda digital y la mejora de la oferta del gobierno electrónico en Atizapán de Zaragoza.

Finalmente, los autores de la presente obra colectiva agradecen el patrocinio de la Universidad Autónoma del Estado de México que con su iniciativa, *Apoyo especial para la publicación de libros científicos*, han contribuido en la realización de esta investigación colectiva. Asimismo, expreso mi agradecimiento al maestro Rodolfo Téllez Cuevas, quien fungió como ayudante de investigación para la concentración, revisión y cuidado del libro.

EL COORDINADOR

PRIMERA PARTE
EL GOBIERNO ELECTRÓNICO
EN EL ÁMBITO NACIONAL

CAPÍTULO I
EL GOBIERNO ELECTRÓNICO
EN MÉXICO

Gobierno electrónico: más allá de la eficiencia tecnológica

Miguel Guerrero Olvera

Resumen

El carácter múltiple y complejo de la administración pública, que se manifiesta en su naturaleza política, procesal y técnica, demanda tanto una interpretación diferenciada de sus alcances y finalidades, como un ejercicio diferenciado de los diversos procesos que han de manifestarse al interior de cada uno de estos campos para la consecución de sus objetivos, en donde su carácter político nos obliga a referenciar el impacto de las nuevas tecnologías de la información no sólo en el grado de la eficiencia y eficacia logradas, sino necesariamente en las posibilidades que de ellas han de derivar para la democratización del ejercicio de gobierno, particularmente por el grado de legitimidad logrado ante la respuesta y receptividad de una sociedad cada vez mejor informada.

Introducción

La necesidad de trascender una visión exclusivamente tecnológica, por procedimental y operativa, del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), gobierno electrónico, vuelven indispensable el tránsito por el terreno de su aplicación a la administración pública, pero no sólo en el universo de las técnicas administrativas o del proceso administrativo, sino necesariamente de lo que ella representa para el Estado y su ejercicio de gobierno, nos referimos al plano de la legitimidad, que trasciende en mucho la sola manifestación de programas encaminados a la atención social de los grupos mayoritarios, para dar lugar a su necesaria materialización mediante la implementación eficaz de los mismos, para que con ello el gobierno esté en condiciones de ser depositario de la legitimidad requerida.

En este tránsito, hemos de arribar también a la reflexión sobre el espacio público, para desentrañar la enorme gama de posibilidades que le representa el gobierno electrónico al Estado en el proceso de reconstrucción de

dicho espacio, que hoy día no acepta sólo su definición desde las alturas inaccesibles del poder, sino que se convierte en un ejercicio en donde la ciudadanía tiene mucho que aportar, siempre y cuando, el mismo Estado acepte el reto de ser transparente y rendidor de cuentas ante la misma ciudadanía, que son dos de los atributos derivados, no exclusivamente, de la presencia de dichas tecnologías como estrategia de gobierno.

Formas de manifestación diferenciada de la administración pública

En un texto que debiera ser clásico para los estudiosos de la administración pública, Luis Aguilar Villanueva (1983), al referirse a su objeto de estudio, nos señala la complejidad que le es propia por el hecho de que ella no se manifiesta de manera unívoca, sino que cumple diversas funciones al interior de la actividad gubernamental, todas ellas entrelazadas pero diferenciadas, por lo que el mismo Aguilar Villanueva las refiere como formas de manifestación diversificadas: como institución estatal, como proceso administrativo y como técnica de administración.

A la administración pública, en tanto institución estatal, Aguilar Villanueva (1983: 364) la entiende como “un sistema de acción y una organización de actores inscrita en el Estado y al servicio del gobierno del Estado”. Por tal razón es que a la administración pública le corresponde desempeñarse como “brazo ejecutor del gobierno”, o bien, como “el Estado en acción”, debiendo así cumplir funciones fundamentalmente políticas vinculadas con el mantenimiento del orden social, que se convierte en la razón de ser de todo Estado. Para tal cometido, habrá de contar con dos atributos fundamentales: poseer el monopolio de la fuerza física y ser una entidad legítimamente reconocida.

El primero de dichos atributos, no obstante la efectividad del mismo, resulta insuficiente para hacer del gobierno una entidad legítimamente reconocida, pues como señaló Napoleón Bonaparte: “las bayonetas no sirven para sentarse en ellas”, es decir, funcionan para la obtención del poder, más no son recomendables para su ejercicio, o bien, como lo dijo Maquiavelo: “más vale ser amado que temido”, por lo que el poder ha de ser reconocido por aquellos sobre los que se ejerce, es decir, los gobernados, con lo que el consenso entra en escena como atributo deseable para todo gobierno.

En este contexto cobra relevancia lo señalado también por Aguilar Villanueva (1983: 362) respecto a la administración pública: “por un lado,

mediante la administración, se satisfacen demandas, se resuelven problemas, se alcanza o se reconquista legitimidad y apoyo para el Estado-gobierno". En esto consiste el carácter político de la administración pública, por ser a través de ella como el Estado, atento a las necesidades que manifiesta la sociedad o los grupos sociales que la integran, genera una serie de programas encaminados a dar respuesta a dichas necesidades, con lo que su capacidad de respuesta y el grado de satisfacción experimentado por ellos, habrá de manifestarse, a su vez, en el grado de legitimidad otorgado al Estado y su gobierno.

Si de suyo es la generación del consenso necesario para legitimar las acciones de gobierno a través de la consideración de las necesidades sociales en sus programas, el grado de efectividad manifestado a través de la administración pública resulta por demás relevante para lograr su cometido, mediante la consecución de los objetivos pretendidos.

Ante esto, la segunda forma de manifestación de la administración pública, enunciada por Aguilar Villanueva como el proceso administrativo público, adquiere relevancia, pues no habrá de ser suficiente el establecimiento de fines, por mucho que en ellos se manifieste la atención a las necesidades sociales, pues todo fin sin realización alguna habrá de dar lugar no sólo a un alto grado de incapacidad gubernamental, sino que incluso será fuente de inconformidad por parte de aquellos que enuncia como beneficiarios de sus programas, transformando el consenso pretendido en disenso social, y en potencial origen de inconformidad social, alejando así al Estado de su fin último pretendido: el orden social.

Para Aguilar Villanueva, esta forma de manifestación de la administración pública se ubica en el plano estrictamente administrativo, mas no por ello desligado de su naturaleza política, pues los fines pretendidos derivan del entorno político, constitucionalmente manifestado como resultado del proceso político, sin embargo, su naturaleza en esta forma de manifestación implica que "toda administración deberá conocer sus fines y medios, sus normas organizativas y distribución de funciones, sus recursos, medios técnicos y desempeños, su grado de eficiencia y eficacia, etcétera (1983: 368), siendo así que, en esta forma de manifestación, a la administración pública le corresponde prestar atención a los aspectos procesales de su desempeño, referido al cómo ha de proceder para la consecución efectiva de los fines pretendidos en todo acto de gobierno.

Si en la primera forma de manifestarse la administración pública, como institución del Estado, la legitimidad adquiere el rango de valor pretendido, en el caso de la administración pública como proceso admi-

nistrativo ha de prevalecer el valor de la eficacia, mas no entendida en su sentido simple, propio del terreno de los negocios, como el grado de correspondencia entre los objetivos pretendidos y los resultados alcanzados, ya que en el caso de los actos de la administración pública, más que los resultados, adquieren relevancia los impactos, que nunca se manifiestan de forma inmediata, como una relación simple de causa y efecto, sino que, su carácter interorganizacional implica relaciones causales de largo alcance que no hacen del quehacer de una organización un acto en sí mismo, sino parte de un contexto de mayor complejidad que las convierten en eslabón de un sistema administrativo de mayor magnitud, guiadas por la consecución de objetivos interorganizacionales definidos políticamente para los fines de gobierno de todo Estado, como corresponde a la legitimidad pretendida.

Es en este contexto interorganizacional en donde la formulación de caminos adecuados para la consecución de los fines políticos y constitucionalmente asignados, hacen del proceso administrativo un recurso indispensable para el uso correcto de la gama de herramientas con que cuenta el Estado para el logro de sus fines sociales a través de las acciones y formas adecuadas para su consecución efectiva.

Finalmente, nos encontramos con la forma de manifestación de la administración pública que Aguilar Villanueva (1983: 369) nombra como técnica de administración, y que a su entender “consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y la eficacia de ciertas técnicas o de ciertos procedimientos que, referidos a recursos humanos, materiales, financieros, etcétera, posibilitan el alcance de los fines gubernamentales”.

Siéndole indispensables el uso de estos recursos procedimentales y técnicos a la administración pública para la consecución de los objetivos asignados, en modo alguno podemos circunscribirla sólo a ello, como ha sido lo propio de la escuela anglosajona de la administración pública, por su identificación exclusiva con el valor de la eficiencia, que es una relación costo-beneficio, y que ha derivado en la imposible dicotomía política-administración, enunciada desde finales del siglo XVIII por Woodrow Wilson, y continuada por la tradición publico-administrativa norteamericana hasta su aterrizaje actual en la llamada nueva gestión pública, que hace de la administración pública sólo un conjunto de procedimientos y técnicas administrativas encaminadas a la mejor consecución de los objetivos al menor costo posible, y que como los hechos mismos lo han manifestado, ha inducido, por el olvido del carácter complejo y múltiple de manifestarse, al surgimiento de márgenes considerables de incumplimiento del fin último de todo Estado: el mantenimiento del orden social, es decir: gobernar.

Por tal motivo, resulta pertinente la caracterización que hasta aquí se ha presentado de la complejidad de la administración pública, pues con ella, Aguilar Villanueva nos induce a la necesidad de su estudio y comprensión para fines no sólo de eficiencia o eficacia administrativas, sino fundamentalmente de actos de gobierno, vinculados con el grado de legitimidad derivado por la atención que las necesidades sociales le merecen con sus diversos programas, con lo cual podemos señalar su función como medio de relación entre el Estado y la sociedad, no en forma unilineal, exclusivamente como actos de autoridad, sino como forma de relación recíproca en donde a ambas partes, sociedad y Estado, les corresponde realizar su aportación para el mantenimiento del orden social pretendido en el máximo grado posible de condiciones de gobierno, es decir, de gobernabilidad.

Gobernabilidad: legitimidad y eficacia

El objetivo de todo gobierno es gobernar, nos deja claro Maquiavelo en su obra *El Príncipe* (1978: 17), y para ello elabora una serie de prescripciones encaminadas las más de la veces al uso justificado de la fuerza física. Gobernar en el sentido de no perder el poder adquirido. Sin embargo, para su ejercicio nos recomienda que es mejor ser amado que temido, por considerar que “un príncipe necesita contar con la amistad del pueblo, pues de lo contrario no tiene remedio en la adversidad”, convirtiéndose así la legitimidad en un asunto de vital importancia. El mismo tratamiento le merece contar con una buena administración para fortalecer su poder, cuando menciona: “También concurre en beneficio del príncipe el hallar medidas sorprendentes en lo que se refiere a la administración [...] por lo que el príncipe debe ingeniarse por parecer grande e ilustre en cada uno de sus actos” (1978: 39).

Lo anterior, nos confronta con el hecho de que una es la lógica para hacerse del poder y no perderlo, en la que el ejercicio de la fuerza física desempeña un papel relevante, pero otra ha de ser la lógica de su ejercicio, por no serle suficiente la violencia, por legítima que ésta sea. Ante ello, la definición del quehacer político adquiere otros matices, por no estar referido exclusivamente a la lucha por el poder, sino que, como nos señala Bernard Crick (2001: 22):

La política puede ser definida como la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada,

otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. Y, para completar la definición formal, un sistema político es un tipo de gobierno en el que la política logra garantizar una estabilidad y un orden razonables.

Es así como mediante el reconocimiento del otro, de su interés y beneficio, el acto de gobierno habrá de resultar de mayor efectividad, por lo que el mantenimiento del orden, como fin de todo gobierno, no podrá desvincularse de la atención demandada por el gobernado, bien como sujeto activo en la toma de decisiones o como depositario de las mismas, en lo que a su interés y beneficio refieren.

Mayor relevancia adquiere esta connotación de la política si se resalta su impacto en el terreno de la vida colectiva, como condición de convivencia civilizada indispensable para el mantenimiento del orden social pretendido, a lo que responde la definición que de la política nos presenta Catlín cuando nos dice que ella está “interesada en las relaciones de los hombres en asociación y competencia, sumisión y control, en la medida en que procuran, no la producción y consumo de algún artículo, sino encontrar su lugar en la convivencia con sus semejantes” (citado por Poggi, 1997: 35). Lo que hace de la política una actividad que trasciende por mucho la lucha por el poder, para otorgarle un sentido de finalidad y de convivencia social.

Tal es el aterrizaje de todo acto de gobierno, sin que por ello debamos de distanciarlo de su naturaleza intrínseca como ejercicio del poder, y en consecuencia como actividad de mando, pero para su cabal comprensión debemos de ubicarlo con referencia a su legitimidad y eficacia, condiciones indispensables para contar con el consenso necesario y para la atención del gobernado en lo que refiere a su interés y beneficio como condición indispensable para otorgar la legitimidad requerida para, al menos, un aceptable grado de gobierno.

Considerando lo dicho por Catlín, en el sentido de que el fin de todo gobierno es la creación y salvaguarda de la comunidad que le dio origen, el cumplimiento de tal fin demanda la presencia de las siguientes condiciones:

1. Ostentar —a menudo compartiéndola con presidencias estatales, parlamentos y tribunales— la autoridad suprema de un Estado, su soberanía;
2. transmite órdenes que los súbditos —frecuentemente ciudadanos— deberían obedecer; es decir, “ordena” la vida económica, política y cultural hasta donde llega el alcance de dichas órdenes;

3. distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad; es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza;
4. otorga y quita privilegios, autoridad y reconocimiento a sus súbditos; es decir, distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas sociales a individuos o colectivos determinados;
5. se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, pues son bienes u objetivos colectivos generales como, por ejemplo, la conducta de la guerra, la emisión de moneda o la administración de justicia (Arbós y Giner, 2002: 4).

La presencia de estas condiciones no responde a condicionamientos jurídicos, no obstante encuentren cabida en los preceptos constitucionales, y mucho menos a mecanismos automáticos derivados de la necesidad de su existencia, sino a procesos históricos de construcción permanente por parte del propio gobierno, sustentados en el grado de legitimidad alcanzado y en la eficacia de sus acciones para la materialización de sus programas encaminados al beneficio de la comunidad, lo que ha de manifestarse en un mayor grado de estabilidad del gobierno y de orden social.

De lo anterior deriva la definición que sobre gobernabilidad nos presentan Arbós y Giner (2002: 13), cuando de ella nos dicen:

[...] la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Para estos mismos autores, la gobernabilidad es un fenómeno pluridimensional que presenta como mínimo cuatro niveles en los que se manifiesta el carácter complejo de la gobernabilidad:

1. El dilema legitimidad/eficacia;
2. las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades;
3. la reestructuración corporativa de la sociedad civil, y
4. la expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes (2002: 14).

El dilema legitimidad/eficacia se manifiesta en el hecho de ejercer acción de gobierno sobre los ciudadanos; acción que demanda un grado considerable de aceptación de las decisiones gubernamentales, y que ha de ser producto del consenso y satisfacción derivados de la eficacia manifestada por el gobierno en la consecución de los impactos pretendidos con sus programas para la atención de las necesidades sociales, para lo cual, la eficacia de su administración pública, en tanto proceso administrativo público, resulta por demás relevante, ya que sin ella, la atención enunciada en los programas de gobierno, habrá de dar lugar a procesos de cuestionamiento e inconformidad por el incumplimiento de lo prometido, generando con ello ilegitimidad del discurso y condiciones de ingobernabilidad.

Las presiones y demandas del entorno gubernamental le vienen dadas al gobierno no sólo por el contexto en el que se manifiesta, sino también por el grado de complejidad de sus estructuras administrativas que se convierten en demandantes de atención a sus propias problemáticas; sin embargo, es el contexto social al que ha de dar respuesta, como condición principal de su actividad administrativa, y que, paradójicamente, conforme manifiesta mayor capacidad de respuesta a ella, se convierten en fuente de mayores demandas, por ejemplo, en el caso de la educación como motor de formación de una ciudadanía demandante. Igual presión manifiesta hoy día el entorno global que ha inducido a los Estados y sus gobiernos a estar atentos a problemáticas globales, como son el narcotráfico, el terrorismo y la ecología, con lo cual el grado de complejidad se ha incrementado.

La formación de una ciudadanía más demandante ha derivado en la reestructuración de la sociedad civil al pasar de un papel pasivo, en tanto objeto de atención gubernamental, a una sociedad demandante de desempeñar un papel cada vez más activo, en tanto sujeto de la actividad política, no sólo para ser depositario de mayores beneficios gubernamentales, sino en demanda de mayor participación en el proceso de toma de decisiones y de gestión de los programas gubernamentales, tal es el caso de la conformación de redes de participación ciudadana.

Finalmente, el cambio tecnológico, con referencia a los niveles en que se manifiesta el grado de complejidad de la gobernabilidad, a decir de Arbós y Giner (2002), se presenta como una posibilidad de mejora e impacto favorable en las condiciones de gobierno, visto ello no exclusivamente en cuestiones de tecnología administrativa, sino de cambio en las posibilidades de mayor eficacia en el proceso administrativo público y de legitimidad para el propio gobierno.

Gobierno electrónico

El uso de la tecnología de la información como coadyuvante en la mejora de los procesos de la administración pública no es algo reciente, pues se remonta a los años sesenta del siglo pasado, restringiéndose a la automatización del procesamiento de la información, pero a partir de los años noventa se adoptan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la producción y difusión de información en Internet, a partir de los llamados sitios web gubernamentales con información estática, pero hoy día han adquirido un gran dinamismo posibilitando la interacción con sus usuarios. De ello da cuenta la siguiente tipología de sitios web (véase cuadro 1) para la oferta de servicios de administración electrónica.

Cuadro 1

<i>Sitios</i>	<i>Descripción</i>
<i>Sitio web promocional</i>	Información básica sobre la organización sin posibilidades de interacción.
<i>Portal</i>	Transacción bidireccional de poca complejidad de una organización con sus usuarios.
<i>Ventanilla única</i>	Integración con la intranet y posibilidad de gestionar y efectuar pagos online.
<i>e-administración</i>	Integración de todas las organizaciones públicas y gestión global.

Fuente: Lara Navarra *et al.* (2004).

Por lo anterior, el concepto de gobierno electrónico ha transitado de ser un simple referente a cualquier mecanismo que transforme las oficinas tradicionales, convirtiendo los procesos en papel, en procesos electrónicos, con el fin de crear una oficina sin papeles, a la mejora de los servicios públicos y los procesos democráticos, como se enuncia en la definición que de él nos presenta la Comisión Europea (citado por Galván Ruiz y García López, 2007: 25):

La administración electrónica consiste en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2008) el uso de las tecnologías de la información y las comunica-

ciones resultan indispensables hoy día para hacer de la administración pública una entidad más receptiva, eficiente, eficaz y participativa, lo que, a decir de la propia OCDE, habrá de redundar en la presencia de un mejor gobierno.

Bajo la caracterización hasta aquí presentada, el gobierno electrónico trasciende en mucho cualquier intento de determinismo tecnológico restringido a consideraciones operativas, por no estar referido únicamente al cómo de la administración pública, ya que incide también en el qué de la misma, manifestándose así como una alternativa para transformarla poniéndola al servicio del ciudadano e impulsando una nueva forma de relación Estado-sociedad a partir de nuevos arreglos ciudadanos y de transacciones entre actores (Criado, 2009).

Es por ello que el gobierno electrónico abre una gama de posibilidades en el terreno de la participación ciudadana, no sólo como receptora de mejores bienes y/o servicios públicos, sino como participante en la actividad política a partir de una mayor capacidad de conocimiento del quehacer gubernamental a través del principio de la transparencia, que se ve fortalecida con la responsabilidad de los actores gubernamentales de manifestar su proceder en cumplimiento de la función pública asignada, léase rendición de cuentas, impulsando con ello una mayor posibilidad de control ciudadano sobre su gobierno a partir de una mayor interacción con los principales actores políticos.

Mas no sólo el gobierno electrónico abre una posibilidad para la ciudadanía de contar con mejores gobiernos, ya que el propio gobierno podrá experimentar una serie de beneficios y oportunidades derivados, que ha decir de Ndou (citado por Criado y Corojan, 2010: 25) son:

1. Reducción de costos y aumentos de eficiencia.
2. La calidad de la prestación de servicios a empresas y clientes.
3. La transparencia, la lucha contra la corrupción, rendición de cuentas.
4. Aumentar la capacidad del gobierno.
5. Red y la creación de la comunidad.
6. Mejorar la calidad de la toma de decisiones.
7. Promover el uso de las TIC en otros sectores de la sociedad.

Sin embargo, lejos se encuentra de darse esto de manera automática e instantánea, pues el propio gobierno ha de construir el espacio no sólo tecnológico requerido, sino fundamentalmente social y organizacional que le posibilite el éxito pretendido de transformarse en un mejor gobierno,

incrementando para ello sus márgenes de gobernabilidad, pero para lograrlo habrá de afrontar exitosamente los siguientes retos:

- Crear una administración más sensible a las necesidades de sus ciudadanos.
- Desarrollar procesos y servicios electrónicos (e-servicios) que crucen las barreras que separan las diferentes agencias gubernamentales.
- Usar Internet para fomentar la realimentación de los ciudadanos en los servicios y las políticas de la administración y, en último término, aumentar la confianza en el sector público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2008: 19).

La relevancia del gobierno electrónico se manifiesta en la necesidad de trascender los modelos rígidos de ejercer la función pública tradicional, respondiendo con ello a una reforma no sólo administrativa, sino gubernamental y estatal, empatando con ello las formas de manifestación de la administración pública, de acuerdo con la caracterización presentada por Aguilar Villanueva, referida al inicio de este documento, de forma tal que se esté en condiciones de impulsar la presencia de los valores de legitimidad, eficacia y eficiencia de la función pública, tal y como se enuncia en el cuadro 2.

Cuadro 2

<i>Forma de manifestación de la administración pública</i>	<i>Valor</i>	<i>Importancia</i>
Como institución estatal	L e g i t i m i d a d	Crear confianza entre los gobiernos y los ciudadanos es fundamental para una buena administración. Las TIC pueden ayudar a crearla posibilitando el compromiso ciudadano en el proceso de decisión política, promocionando un gobierno abierto y responsable y ayudando a prevenir la corrupción. Más aún, si se superan los límites y los problemas encontrados, el gobierno electrónico puede ayudar a que una voz individual sea escuchada en un debate global. Esto es posible aprovechando las TIC para animar a los ciudadanos a pensar constructivamente sobre los asuntos públicos y evaluar el impacto de la aplicación de la tecnología para abrir el proceso político.
Como proceso administrativo	E f i c a c i a	Internet puede ayudar a los grupos de interés a compartir información e ideas y, por tanto, contribuir a los resultados de políticas específicas. Por ejemplo, la información en línea puede impulsar el uso de un programa educativo o de capacitación, el compartir la información en el sector de la salud puede mejorar el uso de los recursos públicos y la atención al paciente, y el intercambio de información entre el gobierno central y las demás administraciones nacionales puede facilitar las políticas medioambientales.

Cuadro 2 (Continuación)

Forma de manifestación de la administración pública	Valor	Importancia
Como técnica de administración	Eficiencia	<p>Las TIC ayudan a mejorar la eficiencia de las tareas de procesamiento masivo y las operaciones de la administración pública. Las aplicaciones basadas en Internet pueden generar ahorros en la recolección y la transmisión de datos, el suministro de información y la comunicación con los clientes. Previsiblemente, las eficiencias significativas futuras se alcanzarán mediante una mayor compartición de datos internamente y entre las diferentes administraciones.</p> <p>El gobierno electrónico contribuye a reducir la corrupción, aumenta la apertura y la confianza en el gobierno y, por tanto, contribuye a los objetivos políticos económicos. Los impactos específicos incluyen un menor gasto de la administración mediante programas más específicos, y eficiencias y generan mejoras en la productividad de las empresas mediante la aplicación de las TIC a la simplificación administrativa y una información mejorada.</p>

Fuente: Elaboración propia con información contenida en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008).

Del mismo modo que las bondades del gobierno electrónico no podrán darse de forma automática e instantánea, sin la construcción social y organizacional desde el propio gobierno, para la ciudadanía tampoco opera este automatismo, por lo que su trascendencia habrá de manifestarse necesariamente con referencia a lo público como espacio de interacción social.

Lo público del Estado y de su administración pública

El denominado espacio público ha de trascender el espacio de las relaciones privadas, en donde lo privado, por restringido y limitado, se sustrae a la disposición de los otros y a la intromisión de los demás, por estar sujeto a la arbitrariedad y a los intereses individuales. Contrariamente, el espacio público ha de caracterizarse por ser abierto e irrestricto, de libre circulación, disponible para todos, es decir, sin restricciones para la participación del colectivo.

De igual modo, este espacio ha de ser visible, manifiesto y no secreto, reservado u oculto, como es lo propio de lo privado, sino que, por el contrario, ha de ser sujeto de transparencia y vigilancia social y, por lo tanto, ser objeto de crítica y discusión permanente, para lo cual, la participación democrática ha de ser su rasgo definitorio.

A este espacio ha de corresponderle ser de interés o de utilidad común; su uso no ha de restringirse a nadie; de él deben gozar todos, la colectividad.

Por tal motivo, ha de manifestar el sentido del bien público, del interés público, de la propiedad pública y del bienestar público, es decir, de aquello que debe permanecer bajo el dominio y beneficio de todos; de aquello que no puede permanecer bajo el provecho de pocos por no estar referido a la utilidad, ni al mercado como campo de enfrentamiento de particulares sujetos a sus fortalezas derivadas de la amplitud o restricciones de sus propiedades y capacidad de demanda en el terreno de las relaciones mercantiles.

En lo que respecta al Estado, han resultado históricamente manifiestas sus intenciones por convertir al espacio público en objeto de su exclusiva definición, sin consideración alguna de que éste ha de responder, en lo fundamental, a una definición propia de la participación social por individuos que, en su carácter de ciudadanos, demandan ser sujetos, y no sólo objetos, del interés que a ellos compete y, en consecuencia, de lo que ha de ser considerado como bien público, interés público, propiedad pública y bienestar público. Por estas razones, este espacio ha de ser entendido no como algo dado, sino como un proceso en permanente construcción por quienes en él participan, y en modo alguno ajeno a tensiones y conflictos que han de ser conciliados mediante la práctica política.

El carácter público del Estado lejos se encuentra de permitirnos identificarlo con lo público mismo. El papel que le corresponde es el ser responsable de generar las condiciones en que ha de manifestarse la participación política, por pública, de la sociedad. Propiciando que la interacción política esté normada por la tolerancia, el pluralismo, el diálogo, la libertad, la igualdad política, la legalidad y la participación; garantizando además el cumplimiento de la ley.

Adicionalmente, compete también al Estado ser generador de la institucionalidad indispensable que posibilite el marco necesario de identidades entre los actores políticos y el sentido de pertenencia a la categoría ciudadana. Categoría que lejos se encuentra de estar definida, sino que, por el contrario, se encuentra en un proceso de constante construcción a partir de su permanente participación en la definición de lo público y de sus formas de manifestación, como son el interés y bienestar públicos, la propiedad pública, etcétera. Debiendo también de generar el sentido de pertenencia a una comunidad.

El carácter por demás relevante al Estado no lo es en un sentido protagónico, sino de instancia responsable de garantizar la fortaleza de la sociedad en su conjunto. Fortaleza que dé lugar a una redefinición de la relación Estado-sociedad, en la que le compete a esta última ser, en su conjunto, sujeto activo de la definición de lo público, es decir, de lo que es de interés

de todos y para todos, y no sólo de y para un sector de ella; un sujeto que además resulte ser activo en su carácter vigilante y crítico del cumplimiento de las funciones encomendadas al Estado en su papel de garante de dicho espacio público.

Las posibilidades de cumplimiento de las funciones encomendadas al Estado han de ser derivadas de su propia capacidad institucional para hacerlas realidad, lo que sólo se podrá lograr por mediación de una correcta práctica administrativa encaminada a la organización de la vida social, particularmente de aquella de carácter público, con lo que cobra sentido lo señalado por Gurza Lavalle (1994: 144) cuando nos dice:

Si lo público constituye el objeto de estudio de nuestra ciencia y ella se debe a lo público, por lo que ha de estar consagrada a su servicio, es posible proponer que la administración pública como ejercicio profesional sea entendida como el complejo de procesos decisorios, actividades, funciones y medios tendientes a la mejor resolución de las necesidades públicas según los mecanismos sociales o políticos con que éstas se determinen.

El cumplimiento del Estado de aquellas funciones encomendadas para garantizar la puesta en práctica de lo público demandado por la sociedad a través de su práctica política, exige que la práctica administrativa del Estado se manifieste con un grado tal de autonomía que la aleje de ser cautiva de intereses particulares que la conviertan en un simple instrumento clientelar de los sectores dominantes de la sociedad. Por el contrario, deberá ser receptiva a las demandas de la sociedad en su totalidad, ante quien deberá de observar un alto grado de responsabilidad pública derivada de la crítica y control permanente de la sociedad misma.

La naturaleza pública de la administración pública lejos se ha de encontrar de manifestarse también cautiva de los intereses de los grupos internos que la conforman, entiéndase burocracia. Evitando con ello una práctica administrativa autorreferida que la aleje de su responsabilidad pública por tornarla únicamente en instrumento de grupos de interés burocráticos bajo un modelo de función pública patrimonialista y, por lo tanto, ineficaz para la consecución de los fines públicos demandados. Por lo tanto, el ejercicio de la función pública ha de ser de tal naturaleza que garantice una práctica profesional responsable de la gestión para el cumplimiento de los valores sociales encomendados a la administración pública para su cabal observancia, como lo son la equidad, la integridad, la legalidad y la preocupación por el uso correcto de los fondos públicos para la satisfacción de las necesidades públicas.

Por lo anterior, es que también la gestión pública lejos se encuentra de poderse manifestar únicamente como un asunto referido a procedimientos o técnicas administrativas, sino que, a decir de Ricardo Uvalle (1998: 4, 7), “tiene como horizonte el cúmulo de problemas públicos que afectan a lo diverso del público ciudadano, [por lo que] no es un instrumento neutral ni avalorativo, sino comprometido con el sistema axiológico de la vida pública”.

A la gestión pública le corresponde actuar dentro de una lógica política. Mediante ella, las políticas públicas son desarrolladas y llevadas a cabo en un contexto interorganizacional en el que los resultados particulares de cada una de las organizaciones públicas involucradas pasan a convertirse en uno más de los aspectos indispensables para generar los impactos sociales esperados, políticamente determinados. No en razón de una lógica instrumental y de control de los procesos, sino de una lógica política encaminada a la resolución de los conflictos que se manifiestan en la vida política, por participativa, y que por lo tanto, más que meticulosidad procedimental, exige inventiva y capacidad de innovación, según lo demande la lógica de los mismos procesos políticos.

Corresponde al gobierno electrónico desempeñarse en esta lógica de la innovación para impulsar la mejora no sólo de la operación técnica de la administración pública, e incluso tampoco sólo de su aspecto procesal, sino fundamentalmente sentar las bases para una reforma gubernamental y del Estado que dé cabida a la participación ciudadana y a nuevas formas de comunicación entre el Estado y la sociedad.

Gobierno electrónico: como espacio de mediación de lo público

La caracterización del espacio público como un espacio no dado, sino que se ha de construir, se hace extensiva a la noción de ciudadanía. Ciudadanía que en modo alguno ha de darse por hecho su existencia, sino que ha de ser también derivada de un proceso de construcción como consecuencia de la práctica social y de la participación política circunscrita a valores como la democracia, la solidaridad, la igualdad política, el pluralismo, la deliberación, entre otros, que han de ser prácticas obligadas al interior de todo espacio de participación ciudadana.

La importancia de estos valores deriva de su significado al interior de las organizaciones sociales y de su participación política: la democracia, por representarles un mecanismo privilegiado de coordinación social a través

del cual, por medio de la deliberación, puedan mediarse los intereses y las opiniones con el fin de decidir de manera colectiva el rumbo que se ha de seguir y los objetivos que han de pretenderse alcanzar, haciendo de ella un medio para desarrollar el conflicto institucionalmente.

La solidaridad, por remitir a la presencia de prácticas basadas en la cooperación para generar un trabajo conjunto de alcances colectivos. La igualdad política, en tanto que representa “la institucionalización de un sistema que concede igual consideración a las preferencias de cada persona y que a todos concede, de un modo apropiado, iguales oportunidades para formular preferencias sobre las cuestiones bajo examen” (Cunill, 1999: 153). El pluralismo, por ser “la creencia en el valor de la diversidad; remarca, por tanto, la aceptación del disenso, la oposición, la política de adversarios y la discusión” (1999: 154). Finalmente, la deliberación, porque a través de ella ha de permitirse la exposición pública de intereses particulares, teniendo como sustento la formación de una opinión libre, la expresión de ideas y su discusión.

Como ya se ha mencionado, la redefinición de la relación Estado-sociedad implica un proceso de reconstrucción del espacio público, en donde también al Estado le corresponde modificar su práctica política, haciendo de ella un campo de acción en el que se manifiesten valores como la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*), así como la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos que le han sido encomendados.

La transparencia refiere la responsabilidad de los gobiernos de ser abiertos al escrutinio público, proporcionando para ello la información necesaria sobre los asuntos públicos bajo su cuidado, para que la ciudadanía tenga acceso a ella sin restricción alguna y pueda así conocer y juzgar a sus instituciones. La transparencia consiste en la emisión de la información necesaria para que la ciudadanía conozca, vigile y supervise el funcionamiento interno y el desempeño de las entidades gubernamentales, lo que se corresponde con el rasgo de todo espacio público, que es un atributo de todo gobierno, al ser visible, manifiesto, abierto e irrestricto, y por lo tanto, disponible para todos, sin restricciones para la participación del colectivo.

La rendición de cuentas corresponde a la parte del proceso político mediante la cual se responsabiliza a los actores políticos de sus actuaciones, ya que a través de ella se vuelven sujetos de obligación de informar, explicar o justificar su proceder en el desempeño del cargo que les fue encomendado. Para la ciudadanía representa la oportunidad de estar informada para reflexionar y emitir un juicio sobre la actividad de los actores políticos,

coadyuvando con ello a evitar el abuso del poder y exigir que su ejercicio se manifieste con transparencia, honestidad y eficacia.

Finalmente, la eficacia, como ya se ha señalado, en el ámbito público refiere a la consecución de los impactos pretendidos mediante la actividad interorganizacional de la administración pública y el uso correcto de los recursos puestos a su resguardo, evitando con ello la presencia de prácticas corruptas que se manifiesten mediante el uso privado de recursos públicos, lo que se ha de ver fortalecido mediante la presencia de la transparencia y la rendición de cuentas. La eficiencia, si bien es un atributo encaminado a la consecución de la mayor ganancia posible, en el ámbito público ha de adquirir la connotación del uso correcto de los recursos puestos a disposición de los servidores públicos, que si bien han de estar encaminados no a la ganancia financiera, sino a la satisfacción de las necesidades sociales, no por ello habrán de ser objeto de derroche o de uso malintencionado.

Los valores hasta aquí enunciados, de parte de la ciudadanía: la democracia, la solidaridad, la igualdad política, el pluralismo y la deliberación, en tanto que por el gobierno: la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia, sólo podrán transitar del deber ser a su práctica concreta como resultado de un complejo proceso político en el que la voluntad informada ha de desempeñar un papel por demás relevante. Información que para cumplir su cometido, de ser el impulso vital para la voluntad requerida, debe de regirse por los siguientes principios, propios de todo gobierno electrónico como coadyuvante de un mejor gobierno:

1. *Responsabilidad.* Desde la perspectiva del Estado y de los ciudadanos, el primero tiene el deber de informar en el marco de la transparencia de sus actos administrativos y sus negocios jurídicos. Por su parte, los ciudadanos tienen el deber de efectuar el control y seguimiento de los mismos y de informar cuando sea necesario.
2. *Eficiencia.* Los servidores públicos alcanzarán sus metas y objetivos previstos en los programas de operación conforme las condiciones imperantes en su gestión, aprovechando o neutralizando los efectos de factores que pudieran considerarse de impacto o magnitud, a través de los medios virtuales.
3. *Eficacia.* El servidor público podrá demostrar por medio de la red, el adecuado uso de los recursos invertidos y los resultados obtenidos.
4. *Oportunidad.* La información podrá obtenerse en el momento preciso a través de la web, por estar sometida a actualización permanente.

5. *Economía*. El servidor público podrá demostrar la relación existente entre el costo de sus acciones y los resultados obtenidos. En tanto que el usuario podrá acceder a esta información a bajo costo, por la expansión del servicio.
6. *Transparencia*. Los actos administrativos públicos adquirirán credibilidad al ser generados y transmitidos en forma útil, oportuna, pertinente, completa, confiable y verificable. Asimismo, se preservarán en archivos magnéticos y documentales para efectos de prueba, para ser difundida y proporcionar la información ya procesada a quien lo solicite.
7. *Conectividad*. Que permite a los servidores públicos y al propio Estado, mantener contacto directo con todo el aparato estatal, producir y transmitir información conjunta (Laguna Quiroz, 2004).

Tal es la posibilidad que hoy día representa el uso de las TIC en el ejercicio del gobierno para posibilitar la presencia del adjetivo con que Castoriadis (1996) acompaña a la democracia, al caracterizarla no como procedimiento, sino como régimen, es decir, aquel régimen en donde toda pregunta puede ser hecha, para lo cual, ha de existir necesariamente la obligación del gobierno de darle respuesta, y para ello, la comunicación en su doble sentido, como diálogo, desempeña un papel por demás relevante.

e-Gobierno y gobernabilidad

Todo cambio tecnológico es susceptible de redundar en el incremento de las capacidades de gobierno, particularmente nos referimos al incremento de sus capacidades para la atención de la complejidad que le es propia por el incremento de demandas ciudadanas. En el caso de la informática, le ha de permitir transitar de registros y archivos manuales al uso de registros y archivo electrónicos para hacer más eficaz el manejo y guarda del cúmulo de información generada, acelerando con ello la toma de decisiones. Sin que por ello esta misma capacidad no esté exenta de representar ciertos márgenes de riesgo, particularmente por la vulnerabilidad que han manifestado estas bases de datos para fines distintos, incluso de naturaleza delictiva por el crimen organizado.

Cabe resaltar a este respecto que durante los últimos años ha sido una preocupación por parte de los diversos gobiernos para atender este riesgo; tal es el caso de México en donde por vía normativa se ha establecido lo siguiente:

Disposiciones específicas para la información considerada de seguridad nacional.

Artículo sexto bis.- Las instancias de seguridad nacional deberán observar las disposiciones específicas siguientes:

[...]

II. Asegurarse de que el destinatario de la información que se pretende diseminar tenga la necesidad de conocer de la misma, por ser el destinatario expreso de la información con motivo de las facultades conferidas por virtud de su empleo, cargo o comisión, relación contractual o de cualquier otra naturaleza, en términos de la normativa aplicable y de acuerdo con el nivel de diseminación que le corresponda, en razón de su jerarquía o nivel jerárquico, o bien, conforme al nivel de privilegio asignado (DOF, 2001).

Es por ello que el impacto tecnológico en los procesos de gobernabilidad no puede ser definido de manera *a priori*, como una consecuencia automática e inmediata, sino que ha de transitar por el ejercicio de la voluntad política del gobierno no sólo para el uso de las nuevas tecnologías para lograr una implementación exitosa, sino que esta voluntad política ha de transitar al momento de la formulación de los objetivos pretendidos, pues si éstos no se corresponden con lo que la ciudadanía demanda, la implementación exitosa de objetivos autoritarios ha de resultar contraproducente no sólo para la población en su conjunto, sino para el propio gobierno por los índices de ilegitimidad logrados.

Por lo anterior, el éxito de las nuevas tecnologías no se manifiesta en sí mismo de manera inmediata, sino que mucho depende del uso que el gobierno haga de ellas para el fortalecimiento de la participación ciudadana, por ejemplo, para citar sólo un caso, por la receptividad gubernamental a las manifestaciones que mediante las redes sociales se han incrementado, cuantitativa y cuantitativamente, como vías de comunicación gobierno-sociedad, pero que necesariamente han de transitar de ser un simple vehículo de información, para dar lugar a complejos procesos de comunicación en donde la posibilidad de réplica se haga manifiesta como forma de retroalimentación sociedad-gobierno-sociedad, en la cual los públicos informados encuentren no sólo un medio de manifestación, sino de atención a sus demandas, por lo que el uso y éxito de las nuevas tecnologías ha de transitar necesariamente por la democracia como forma de manifestación en su doble sentido de emisor-receptor y viceversa.

La ausencia de este diálogo, sumado a la percepción de la tecnología en sí misma y de los atributos proporcionados por ella en los procesos de proyección y simulación de futuros posibles bien podría derivar en una tecnocracia

gubernativa, derivada de una racionalidad tecnológica de nuevos expertos, especialistas en informática, pero insensibles a las demandas y necesidades ciudadanas, que son las que nutren no sólo de sentido a la acción gubernamental, sino que es su atención la que lo dota de la legitimidad requerida, por lo que el asunto de la legitimidad en modo alguno podrá ser sustituido por el de la eficacia, aunque en ella encuentre un alto grado de fortalecimiento, pero más aún si ésta se encuentra referida a la consecución de objetivos públicamente discutidos y democráticamente adoptados.

Conclusiones

El impacto diferenciado de la administración pública al interior de los actos de gobierno, en tanto institución estatal, como proceso administrativo público y conjunto de técnicas administrativas, nos permite trascender su valor como instrumento de gobierno, y por lo tanto, alejarnos de las visiones procedimentales y operativas que hacen de la eficiencia su valor único, para reconocer en ella su aporte en el terreno de la eficacia y la legitimidad, como condiciones indispensables de gobernabilidad.

Desde esta perspectiva, se abre una gama de posibilidades derivadas del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) al interior del gobierno, e-Gobierno, para trascender una visión exclusivamente tecnológica y arribar al mundo de la democracia, cuyo insumo indispensable ha de ser la información, que por fluida, oportuna y veraz, incida en la correcta toma de decisiones, tanto por parte del gobierno, no sólo para la formulación de los impactos sociales pretendidos, sino también para su correcta implementación alejada de prácticas autorreferidas; así como por parte de la ciudadanía para guiar su práctica no por el terreno de lo deseable, aun y cuando resulte necesario, sino de lo posible, atento a la información sobre las condiciones que vuelven operativas sus demandas por el conocimiento lo más objetivo posible de la lógica política, procesal y tecnológica en que se manifiestan los actos del gobierno.

Es por ello que en el espacio de lo público, el uso de las TIC son proclives a modificar el proceso de la comunicación entre la sociedad y el Estado, posibilitando la transición de la sociedad de simple receptor de información, a emisor de no sólo sus necesidades para lograr una mejor calidad de vida, sino también de sus opiniones y valores de lo que legítimamente es su parecer sobre los procesos de gobierno y administración de lo público. De lo público no como definición desde el poder, sino como proceso de construcción social

en donde la democracia es un atributo indispensable para legitimar los actos de gobierno, en donde las nuevas tecnologías tienen mucho que aportar no como un fin en sí mismas, sino como un medio para el ejercicio del buen gobierno y de la gobernabilidad pretendida como consecuencia de la receptividad manifiesta por el propio gobierno a estos procesos incrementados de emisión de requerimientos, necesidades y demandas ciudadanas en donde los sujetos sociales demandan convertirse en sujetos activos de un diálogo gobierno-sociedad-gobierno, y no en simples receptores o emisores de un diálogo de sordos.

Fuentes consultadas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1983), "Los objetos de conocimiento de la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 53, INAP, México.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner (2002), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI Editores, España.
- CASTORIADIS, Cornelius (1996), "La democracia como procedimiento y como régimen", en *Iniciativa socialista*, núm. 38, febrero, disponible en <http://www.inisoc.org/Castor.htm> (fecha de consulta 10 de julio de 2011).
- CRIDO, J. Ignacio (2009), *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- _____ y Ana Corojan (2011), "¿Pueden las TIC cambiar la transparencia, luchar contra la corrupción y rendición de cuentas en los gobiernos latinoamericanos? Un enfoque comparado sobre los países centroamericanos". Ponencia presentada en el *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*, disponible en http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/27/PDF/AT15_Criado-Corojan.pdf (fecha de consulta 7 de julio de 2011).
- CRICK, Bernard (2001), *En defensa de la política*, IFE, México.
- CUNILL GRAU, Nuria (1999), "Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. Retos de las reformas de segunda generación", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 160, Guatemala.
- Diario Oficial de la Federación* (2011), tomo CDXCVIII, núm. 20, 29 de noviembre, s/p.
- GALVÁN RUIZ, Jesús y Pedro García López (2007), *La administración electrónica en España*, Ariel, España.
- GURZA LAVALLE, Adrián (1994), "Lo público, un descuido de la Administración Pública", en *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 5, octubre-diciembre.

LAGUNA QUIROZ, Rosa (2004), "El gobierno electrónico: bases de la administración gubernamental en línea", en *Revista de Derecho electrónico*, disponible en www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1232 (fecha de consulta 8 de julio de 2011).

LARA NAVARRA, Pablo *et al.* (2004), *Administración electrónica. Gestión de la información + conocimiento*, Planeta-uoc, S.L., España.

MAQUIAVELO, Nicolás (1978), *El Príncipe*, Porrúa, México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008), *e-Gobierno para un mejor gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.

POGGI, Gianfranco (1997), *El desarrollo del Estado moderno. Una introducción sociológica*, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

UVALLE BERRONES, Ricardo (1998), "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea", en *Revista LAPEM*, núm. 38, abril-junio.

Avances y retos del gobierno electrónico en México

Carlos Fabián Fontes Martínez

Resumen

El gobierno electrónico es una realidad tangible en la administración pública mexicana desde hace casi dos décadas, periodo durante el cual se han presentado alternativas, desarrollos, aplicaciones y soluciones utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Todo ello con el objetivo de lograr una administración pública más moderna, eficiente y sobre todo menos costosa y mucho más rápida en sus respuestas ante una sociedad mexicana que en ese mismo periodo ha experimentado notables cambios. Por lo que en este apartado se presentan los avances más notables en el desarrollo del gobierno electrónico tanto a nivel federal como estatal y municipal, así como los retos y desafíos que son considerados vigentes.

Introducción

El gobierno electrónico se define como la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los diferentes procesos, procedimientos y acciones de una administración pública. En el caso de México es una realidad que comenzó en México desde el sexenio 1994-2000, recibiendo un fuerte impulso en el sexenio 2000-2006 y mantenido su desarrollo en la administración 2006-2012. En este último sexenio se han presentado importantes transformaciones y avances tanto en la administración pública federal como en las administraciones públicas estatales y municipales, los cuales es importante destacar. Notables avances son que la totalidad de las declaraciones de impuestos federales se presentan vía Internet, así como los sistemas de citas para realizar diversos trámites y obtener bienes y servicios públicos como el pasaporte o las consultas en los servicios médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). De la misma forma, el portal

electrónico “Traza tu ruta” de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) es uno de los servicios públicos de información electrónica más visitados y consultados en México con más de 44 millones de visitas o *hits*. Igualmente, el portal Infomex (www.infomex.org.mx) que permite realizar solicitudes y obtener información de las dependencias y entidades públicas, de acuerdo con lo estipulado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su correspondiente reglamento.

Sin embargo, todavía quedan retos y tareas para lograr que el desarrollo del gobierno electrónico se convierta en una verdadera palanca que impulse el crecimiento y desarrollo de la economía, así como el bienestar y la calidad de vida de toda la población mexicana.

Los avances del gobierno electrónico en México: los dominios punto gob punto mx

Una de las medidas que reflejan el avance, la importancia y el uso del gobierno electrónico en un país es la cantidad y el crecimiento de los dominios de internet. A partir del uso de esos dominios aparecen los portales electrónicos, que son la ventana virtual y global más relevante para un gobierno que aspire a ser electrónico y sobre todo interactivo con sus ciudadanos. Por lo que de acuerdo con el Network Information Center México (www.nic.com.mx), responsable de administrar los nombres de dominio bajo la terminación .mx en Internet, éstos han alcanzado la cifra de 585,566 registros de dominios bajo la terminación .mx para el mes de julio de 2010 y que incluyen las siguientes clasificaciones: .com.mx, .gob.mx, .net.mx, .edu.mx, .org.mx y .mx (véase cuadro 1).

Cuadro 1

<i>Tipo de dominio</i>	<i>Cantidad</i>
.com.mx	393,554
.gob.mx	6,507
.net.mx	385
.edu.mx	8,403
.org.mx	17,998
.mx	158,719
<i>Total</i>	<i>585,566</i>

Fuente: <http://www.nic.com.mx./es/NicMx.indicadores/Dominios?type=2>

Por lo que al mes de julio del presente existían 6,499, 6,105 sitios de Internet con la terminación .gob.mx. Cuando el primer registro de un sitio .gob.mx fue en el mes de julio de 1994. De esta forma, la tasa de crecimiento anual desde hace más de 20 años de los sitios .gob.mx se puede apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 2

<i>Año</i>	<i>Nombre de dominios .gob.mx registrados</i>	<i>Crecimiento (porcentaje)</i>
1989	0	N/A
1991	0	N/A
1992	0	N/A
1994	1	N/A
1995	12	1,100
1996	75	525
1997	201	168
1998	350	74.13
1999	510	45.71
2000	935	83.33
2001	1,278	36.68
2002	1,687	32
2003	2,074	22.94
2004	2,446	17.94
2005	3,095	26.53
2006	3,547	14.60
2007	4,056	14.35
2008	4,598	13.36
2009	5,132	11.61
2010	5,680	10.68
2011	6,312	11.13
2012	6,499	2.96

Fuente: <http://www.nic.com.mx./es/NicMx.indicadores/Dominios?type=2>

Con lo que lamentablemente se observa reducción en el ritmo de crecimiento explicado por varias causas: las restricciones presupuestales, el poco o nulo interés de quienes encabezan las diversas instituciones públicas, la ausencia de leyes de gobierno electrónico tanto a nivel federal como estatal y municipal, que obliguen a que las dependencias, entidades, agencias, institutos, centros, entre otros, necesariamente cuenten con un dominio y un portal de Internet. Situación que debe ser corregida porque los gobiernos no pueden ser invisibles o ausentes de Internet.

El Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal (PMG) 2008-2012

En 2008, la Secretaría de la Función Pública dio a conocer el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal (PMG) y para sus objetivos que son:

1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.
2. Incrementar la efectividad de sus instituciones.
3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.

Los avances en materia de gobierno electrónico resultan muy importantes para conseguir estos tres objetivos.

Por lo que para el primer objetivo la Estrategia 1.2 consiste en:

- Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

De la cual se deriva la Línea de acción 1.2.1:

- Incrementar la interoperabilidad y el intercambio de información de las instituciones de la APF, mediante la sistematización y la automatización de sus procesos.

Así como la Línea de acción 1.2.2:

- Impulsar el desarrollo del gobierno digital con los gobiernos estatales, municipales, la industria, la academia y la sociedad en general para optimizar la entrega de servicios públicos.

Por lo que a partir del PMG cobran mucha importancia las acciones del gobierno federal no sólo en la administración pública federal, ya que las relaciones de gobierno con gobierno (G2G), en este caso del gobierno federal con los gobiernos estatales y estos a su vez con los gobiernos municipales. Es otro de los ámbitos que tienen que desarrollarse con objeto de que no existan grandes desigualdades y diferencias entre las TIC que usan unas dependencias y entidades de un gobierno con las mismas de otro gobierno.

De esta forma, el PMG ratifica que el desarrollo del gobierno electrónico es un elemento imprescindible para conseguir la modernización y el desarrollo administrativos dentro de todas las organizaciones que componen una administración pública.

La Agenda Digital Nacional (ADN)

En un esfuerzo sin precedentes, diversos actores de la vida nacional acordaron y produjeron un documento muy trascendente para impulsar y fortalecer el crecimiento y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en México. La denominada Agenda Digital Nacional (ADN) fue producto de varios actores; la industria representada por la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (Canieti), la Asociación Mexicana de Tecnologías de la Información (Amiti) y la Asociación Mexicana de Internet (Amipci). El sector académico representado por la Asociación Nacional de Instituciones de Educación en Informática (ANIEI) y la empresa Competitive Intelligence Unit (CIU). Todas ellas conjuntaron sus esfuerzos con el Poder Legislativo Federal, y las cámaras de Diputados y Senadores, para producir un documento muy significativo.

Por lo que para el desarrollo del gobierno electrónico, las recomendaciones de política pública que se plantean son en materia de transparencia, de seguridad, datos personales y transacciones de gobierno. Así como de modelos de adquisición gubernamental y adecuaciones al marco legal. De esta manera, el documento de la ADN plantea que los procesos administrativos de gobierno deban operarse con sistemas informáticos, establecer estándares comunes de transparencia y acceso a la información gubernamental en los tres niveles de gobierno y facilitar el acceso a las aplicaciones de gobierno electrónico mediante los dispositivos móviles. Esto último porque la penetración y uso de la telefonía celular alcanzará en el corto plazo a la mayoría de la población.

Igualmente se propone el fomento a la firma electrónica, los certificados digitales, las notificaciones virtuales y los pagos electrónicos para incrementar las transacciones gubernamentales en línea. Reforzar la seguridad de las transacciones del ciudadano, usar medios electrónicos para realizar contratos con el gobierno. Además de revisar la legislación y el marco normativo de las adquisiciones gubernamentales, asegurar el carácter probatorio de los medios electrónicos y permitir la seguridad jurídica de las transacciones electrónicas, revisar el marco legal laboral para reconocer el uso de las TIC y finalmente acreditar la personalidad de manera electrónica y establecer la adecuada tipificación de los nuevos delitos en materia de TIC.

Por todo lo anterior, el documento ADN es sin duda un avance muy importante de la sociedad civil y el gobierno, por lo que todas las administraciones públicas de los tres niveles deben tomar muy en cuenta sus análisis, recomendaciones, conclusiones y previsiones para poder instalar el

gobierno electrónico maduro y avanzado, impidiendo los penosos y lamentables regresos de los laberintos y los pantanos burocráticos.

La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE)

Desde su creación en 2005, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE), ha sido el órgano rector de la política de gobierno electrónico federal. En la actualidad la CIDGE se encuentra presidida por la Secretaría de la Función Pública, fungiendo como Secretaría Ejecutiva la Unidad de Gobierno Digital de la misma dependencia y dentro de la cual participan las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Agricultura, Educación Pública, Salud, Turismo y Reforma Agraria. Así como por la Oficina de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Federal de Electricidad, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano del Seguro Social y Petróleos Mexicanos.

De igual forma la CIDGE está integrada por un Consejo Ejecutivo del que dependen los Consejos Técnicos, cuatro subcomisiones que son las de Firma Electrónica Avanzada, de Interoperabilidad en la APF, de Control de Gestión y de Vinculación con estados y municipios. Además de un grupo consultivo. Las principales funciones de la CIDGE son:

- Conocer las necesidades en materia de TIC en la APF y recomendar las acciones para su desarrollo.
- Apoyar los acuerdos orientados a la búsqueda de recursos económicos para el desarrollo de los proyectos, con las dependencias y entidades, organismos nacionales e internacionales, ya sean públicos o privados.
- Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración con los poderes federales; la Procuraduría General de la República; los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; así como con instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales, a fin de propiciar el intercambio de información y experiencias, el análisis de problemáticas comunes y la realización de proyectos conjuntos en materia de gobierno electrónico y TIC.

- Proponer el establecimiento de una arquitectura tecnológica de la APF, con una visión orientada a la administración estratégica de servicios de TIC para definir y alinear los procesos del gobierno federal, mediante la utilización de modelos de operación que permitan identificar las oportunidades para replicar o reutilizar los recursos, mejorar la efectividad y obtener ahorros en los costos al mejorar los servicios proporcionados al ciudadano; en la medida en que las capacidades técnicas, organizacionales y presupuestarias de cada institución lo permitan.

Manual de Aplicación General en Materia de Tecnologías de Información y Comunicaciones (Maagtic)

En un evento presidido por el entonces C. Presidente de la República Felipe Calderón, la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal presentó oficialmente en el mes de agosto de 2010 una serie de manuales de aplicación general con el objetivo de simplificar y estandarizar los procesos en las 279 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La expedición de estos manuales forma parte de la denominada “tala regulatoria” para sustituir a mil trescientas once normas administrativas. De la misma manera, se ha expedido un acuerdo presidencial que prohíbe la creación de nuevas normas o regulaciones al interior del gobierno federal.

Dentro de estos nueve manuales se encuentra el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (Maagtic), el cual es producto de un acuerdo expedido por el titular de la Secretaría de la Función Pública y que en su artículo primero establece:

El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y expedir el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones*, que en términos del Anexo Único del presente Acuerdo, forma parte integrante del mismo. El Manual a que se refiere el párrafo anterior contiene las reglas, acciones y procesos que en materia de tecnologías de la información y comunicaciones deberán observar de manera obligatoria, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, cuando corresponda, la Procuraduría General de la República.

De la misma forma, el acuerdo establece que la aplicación y cumplimiento del Maagtic corresponderá a las áreas o unidades administrativas responsables de las TIC en las dependencias y entidades, así como a los servidores públicos cuyas funciones o atribuciones se vinculen con las TIC.

El Maagtic tiene como objetivo general definir los procesos que en materia de TIC regirán hacia el interior de la unidad administrativa en las instituciones, responsable de proveer de infraestructura y servicios de tecnologías de la información y comunicaciones (UTIC), con el propósito de lograr la cobertura total de la gestión, de manera que, independientemente de la estructura organizacional con que cuenten o que llegaran a adoptar; los roles definidos puedan acoplarse a los procesos establecidos para lograr la cohesión total para una mejor gestión. Igualmente, el Maagtic establece tres objetivos específicos:

1. Proporcionar a las instituciones procesos simplificados y homologados en materia de TIC, así como las correspondientes regulaciones para cada proceso.
2. Establecer indicadores homologados que permitan a la Secretaría de la Función Pública medir los resultados de la gestión de la UTIC de manera que le sea posible definir estrategias de apalancamiento y apoyo a las instituciones que lo requieran.
3. Contribuir, mediante la aplicación generalizada del marco rector de procesos en materia de TIC, a alcanzar una mayor eficiencia en las actividades y procesos institucionales e interinstitucionales, a partir del quehacer orientado al servicio y satisfacción del ciudadano.

El ámbito de aplicación del “Marco rector de procesos en materia de TIC” deberá implementarse en las instituciones a través de sus correspondientes UTIC.

En cuanto al marco jurídico, el Maagtic se enmarca dentro de 19 disposiciones comenzando por la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para los procesos en materia de TIC, el manual contiene la estrategia para armonizar y homologar en materia de TIC las actividades de las UTIC, identificadas en 30 procesos, que se integran en 11 grupos, los cuales a su vez están considerados en cuatro niveles de gestión, que conforman el “Marco rector de procesos en materia de TIC”, para las UTIC. En cada uno de los procesos se señalan acciones básicas para una gestión ágil y ordenada en las UTIC.

De esta forma para el manual los procesos en cuestión son la Dirección, el Control, la Administración de Proyectos, la Administración de Procesos, la Administración de Recursos, la Administración de Servicios, la Administración y Desarrollo de Soluciones, la Transición y Entrega, la Operación de Servicios, la Administración de Activos y las Operaciones. El documento también contiene un apartado de definiciones y términos que es importante debido al lenguaje técnico y tecnológico contenido en el manual.

El portal ciudadano www.gob.mx

El portal www.gob.mx ha sido reconstruido y rediseñado para ser un buscador de información del gobierno, sus trámites, servicios, prestaciones y beneficios.

El nuevo portal tiene las características similares del famoso portal Google por lo que su motor de búsqueda opera con una arquitectura similar. El ciudadano o el usuario ingresan y se encuentra con una barra central para introducir la información que necesiten. Por lo que al ingresar una palabra el motor de búsqueda también indica que otras palabras puedan resultar de similar conexión con la palabra, concepto, término, bien o servicio público solicitado. Por lo que el objetivo es contar con un servicio de búsqueda especializada en gobierno y próximamente una página personalizada para tener acceso a los trámites y servicios electrónicos.

La ventaja de este portal comparado con la versión anterior es que el ciudadano ya no tiene que buscar entre la multiplicidad de dependencias y entidades del gobierno federal para obtener una información, sino que al introducir lo que se necesita se despliegan los sitios relacionados de las propias dependencias o entidades donde aparecerá lo que se busca.

Pago electrónico de derechos, productos y aprovechamientos: esquema e5cinco

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), responsable de la recaudación de los ingresos federales, y la Secretaría de la Función Pública (SFP), encargada de coordinar el establecimiento de políticas y programas en materia de gobierno digital, han combinado esfuerzos para que las dependencias, entidades, órganos y organismos puedan ofrecer trámites y servicios por medios electrónicos. En este sentido, se diseñó un esquema electrónico para el pago de los Derechos, Productos y Aprovechamientos (DPA), denominado e5cinco, el cual se realiza en las instituciones de crédito autorizadas, a través de sus portales de Internet o de sus ventanillas bancarias, con el fin de eliminar el uso de las formas oficiales 5 y 16. La forma 5 sirve para la declaración general de pago de derechos y la forma 16 es para la declaración general de pagos de productos y aprovechamiento

Los objetivos de este esquema son: simplificar el pago de los DPA, habilitándolo de manera electrónica en Internet y en las ventanillas banca-

rias. Derogar las formas oficiales 5 y 16 como comprobantes de pago, sustituyéndolas por un recibo bancario con sello digital. Promover la estrategia de gobierno digital en las dependencias, entidades, órganos y organismos, mediante la incorporación paulatina de trámites electrónicos conclusivos. Contar con un sistema (Consulta web e5cinco) que pone a disposición de las dependencias, entidades, órganos y organismos la información de los pagos correspondiente a su ámbito.

La Consulta web e5cinco le permite a las dependencias, entidades, órganos y organismos:

- Integrar la información de los pagos a los sistemas que utilizan para administrar los trámites y servicios.
- Optimizar los controles internos, generar reportes estadísticos y conciliar los pagos contra los trámites y servicios otorgados.
- Simplificar las gestiones que realizan ante la Unidad de Política de Ingresos (UPI) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre los beneficios de este esquema electrónico aparecen:

- Facilitar a los usuarios los pagos de los DPA asociados a los trámites y servicios.
- Contar con una aplicación para validar el recibo bancario.
- Sentar las bases para consolidar y ampliar los trámites electrónicos conclusivos como:
 - El permiso de pesca deportiva expedido por la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.
 - La constancia de No inhabilitación emitida por la Secretaría de la Función Pública.
 - El portal Tu Empresa de la Secretaría de Economía.

De esta forma diversas dependencias aprovechan este esquema:

- La Secretaría de Relaciones Exteriores valida los pagos para otorgar los pasaportes; si detecta una diferencia, revisa en la Consulta web e5cinco.
- El Instituto Nacional de Migración valida los pagos de los trámites y servicios que solicitan los extranjeros.
- El *Diario Oficial* registra la información de los pagos en su sistema para realizar las publicaciones solicitadas.

- La Comisión Reguladora de Energía importa la información de los pagos a su sistema, para controlar todo lo relacionado con la expedición de títulos y permisos en materia de energía.
- La Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía utiliza la información de los pagos para vigilar el cumplimiento de los concesionarios mineros.
- La empresa Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (Seneam) supervisa que las aerolíneas cubran los pagos por el uso del espacio aéreo mexicano, para seguir brindando el servicio.
- La Secretaría de la Función Pública obtiene la información de los pagos y la incorpora a su sistema, con el propósito de expedir las constancias electrónicas de No inhabilitación y de No antecedentes de sanción.
- La Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca solicita registrar los datos de los pagos para validarlos y proporcionar los permisos de pesca deportiva.
- La Secretaría de Economía solicita registrar los datos de los pagos para validarlos y continuar con el trámite de apertura de empresas.

El portal y servicio de compras electrónicas CompraNet

El servicio electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas denominado CompraNet. Es uno de los primeros desarrollos del gobierno electrónico en México, ya que fue lanzado por la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) existente durante la administración sexenal federal 1994-2000. Su creación se debe a lo estipulado en el también denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) concretamente sobre el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (SECG). Al mismo tiempo, fue uno de los desarrollos, de lo que en el idioma inglés se le conoce como e-Procurement, que por sus características recibió el premio Reto Global Bangemann en Estocolmo, Suecia, en 1999.

En este año, en el mes de junio se expidió un acuerdo del titular de la Secretaría de la Función Pública denominado "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet" (Función Pública, 2011). Ratificando que la Secretaría de la

Función Pública es la responsable en la operación de este sistema mediante la Unidad de Política de Contrataciones Públicas.

Además CompraNet tiene como fines contribuir a la generación de una política general en la Administración Pública Federal en materia de contrataciones; propiciar la transparencia y seguimiento de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; así como de las contrataciones de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, y generar la información necesaria que permita a la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas, así como su evaluación integral.

Por lo que en acuerdo en cuestión, se establecen los requisitos técnicos para los interesados ya que el sistema CompraNet opera en ambiente web. Igualmente, para poder participar en las licitaciones de las dependencias y entidades del gobierno federal es necesario estar inscrito en el módulo RUPC que contiene tanto el Registro Único de Proveedores como el Registro Único de Contratistas. Especificando el acceso y el uso de CompraNet para los proveedores y contratistas.

Destacando también que el medio de identificación electrónica para los potenciales licitantes nacionales, ya sean personas físicas o morales, hagan uso de CompraNet, será el certificado digital de la firma electrónica avanzada (Fiel) que emite el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Posteriormente en el mismo acuerdo se indican los procedimientos para la operación de CompraNet por parte de los licitantes y proveedores debidamente registrados en RUPC. La anterior versión de este sistema databa de 2000 y a la nueva versión del portal www.compranet.gob.mx se le ha denominado CompraNet 5.0.

El portal TuEmpresa.gob.mx

Como en todo gobierno electrónico existe la relación Empresas-Gobierno (Business to Government B2G) y Gobierno-Empresas (Government to Business G2B). Desde el mes de agosto de 2009 en la Secretaría de Economía del Gobierno Federal fue creado el portal www.tuempresa.gob.mx con objeto de simplificar y concentrar en un solo portal todos los trámites y procedimientos para crear, registrar y operar una empresa.

Anteriormente, el empresario se tardaba de 22 a 34 días, para realizar 18 trámites con diferentes formatos y en diferentes oficinas federales y locales.

En la actualidad, el empresario u hombre de negocios ingresa al portal, completa el formulario y paga los derechos en línea. Por lo que el portal realiza la gestión en todas las entidades por cuenta del empresario u hombre de negocios. Entre estas instancias aparecen las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Economía, Medio Ambiente, Salud y Trabajo y Previsión Social. Además del Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Fedatario Público, entre otras. Para que por último el empresario u hombre de negocios acuda con el Fedatario Público para formalizar la constitución de su empresa y los registros ante el SAT y el Registro Público del Comercio. Por lo que a partir del portal se constituye la empresa en un solo sitio electrónico, con un solo formato y sin la intervención de servidores públicos.

Como lo más importante es que esto sea una realidad de alcance nacional, de acuerdo con la propia Secretaría de Economía (Boker, 2011) en 2009 13 entidades se incorporaron a este esquema y quedaron habilitadas en el portal; para 2010 fueron 26 y en la actualidad son 29 las entidades, quedando pendientes Zacatecas, Baja California Sur y Tamaulipas. Por otro lado, el número de usuarios habilitados a finales del mes de junio de 2010 es de 33,732, efectuando un total de 56,529 transacciones con efectos jurídicos y representando para los empresarios un ahorro estimado en más de 57 millones de pesos.

Igualmente, entre los meses de agosto de 2010 a junio de ese año el portal contribuyó a la creación de 40 por ciento de las nuevas empresas o negocios registrados en el IMSS. Por lo que de las 7,546 empresas o negocios, 3,086 se conformaron mediante el portal.

Firma Electrónica Avanzada

La firma electrónica como se sabe es un estándar de identificación y de autenticación de un ciudadano frente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido la primera dependencia que ha fomentado y exigido el uso de este instrumento electrónico para la presentación de las declaraciones de impuestos.

De acuerdo con el SAT:¹ “La Firma Electrónica Avanzada (Fiel) es un conjunto de datos que se adjuntan a un mensaje electrónico, cuyo propó-

¹http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/e_sat/tu_firma/60_11498.html

sito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste, tal y como si se tratara de una firma autógrafa. Por sus características, la Fiel brinda seguridad a las transacciones electrónicas de los contribuyentes, con su uso se puede identificar al autor del mensaje y verificar que no haya sido modificado. Su diseño se basa en estándares internacionales de infraestructura de claves públicas Public Key Infrastructure (PKI, por sus siglas en inglés) en donde se utilizan dos claves o llaves para el envío de mensajes:

- La “llave o clave privada” que únicamente es conocida por el titular de la Fiel, que sirve para cifrar datos; y
- La “llave o clave pública”, disponible en Internet para consulta de todos los usuarios de servicios electrónicos, con la que se descifran datos. En términos computacionales es imposible descifrar un mensaje utilizando una llave que no corresponda.

Como resultado del uso de la Fiel, 99 por ciento de los contribuyentes ya sean personas físicas o morales ya no presentan en formato de papel sino por la vía electrónica y remota.

Por lo que con objeto de fomentar los trámites y las identidades digitales por parte de los ciudadanos y personas morales ante las diversas dependencias y entidades públicas, la iniciativa presidencial de Ley de Firma Electrónica Avanzada, se encuentra en el proceso de dictamen en la Cámara de Diputados.

Avances en los estados y municipios

Además de los importantes avances en la Administración Pública Federal, el gobierno electrónico también ha tenido desarrollos y aplicaciones notables para beneficio de los ciudadanos, los agentes económicos, las organizaciones sociales y el funcionamiento y modernización interna de las administraciones públicas estatales y municipales. Estos esfuerzos y logros no serían posibles sin la existencia del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal, A.C. (CIAPEM), debido a que es una las organizaciones que más ha contribuido al desarrollo de las TIC en los gobiernos que más lo necesitan como los de las 32 entidades federativas y los más de 2,400 gobiernos municipales.

Dentro de la edición VII del Premio Iberoamericano de Ciudades Digitales, cuyo fallo fue dado a conocer en agosto de 2011, la ciudad de León,

Guanajuato fue la segunda finalista en la categoría “Ciudad Grande” por su mejor práctica en el uso de las TIC para beneficio de sus habitantes. Este premio se otorga por la Red Iberoamericana de Ciudades Digitales misma que fue creada por la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCJET) con sede en Madrid, España. Para apoyar el desarrollo de la sociedad de la información en Iberoamérica y promoviendo la apropiación de las TIC sin exclusiones.

El estado de Colima se convirtió desde 2000 en uno de los principales referentes claves de la modernización en la administración pública mexicana con la aplicación de las TIC para la provisión de los bienes y servicios públicos mediante los kioscos electrónicos. La base del éxito consistió en realizar una reingeniería de procesos en diversas áreas y, en especial, la modernización del Registro Civil. También se mejoraron los procesos para entregar la Clave Única de Registro de Población (CURP), para convertirla en la llave de acceso a los servicios gubernamentales. Por lo que es un canal de atención ciudadana muy popular, que hoy cuenta con 31 kioscos multi-servicios, los cuales operan de 9 de la mañana a 9 de la noche los 365 días del año, aceptando como medio de pago también las tarjetas de crédito. Actualmente, los kioscos electrónicos de Colima permiten realizar 34 trámites y servicios.

Por otra parte, aunque Chihuahua, la capital del estado del mismo nombre es un municipio gigantesco, con casi 10 mil kilómetros cuadrados, 95 por ciento de sus 800 mil habitantes se concentran en 150 kilómetros cuadrados. Desde la última semana de febrero de 2009, esta área se cubrió con una red de conectividad inalámbrica, en la que el municipio ha invertido 22 millones de pesos. Parte de esta red corresponde al tendido de 67 kilómetros cuadrados de fibra óptica que ya poseía el municipio. El resto de la cobertura es inalámbrica, con una tecnología conocida como *mesh centralizada*, que distribuye el tráfico de la red de manera inteligente entre todas las antenas. Para entregar la conectividad *Wi-Fi* (de Wireless Fidelity, un sistema de envío de datos sobre redes computacionales que utiliza ondas de radio en lugar de cables) se instalaron 474 antenas por toda la ciudad. La policía local también emplea la red para vigilar el municipio mediante 48 cámaras de seguridad. Otra aplicación son unos botones que operan por radiofrecuencia y que se han repartido a 13,500 ciudadanos para que, en caso de emergencia, activen una alarma que la policía recibe en su mapa digital. El programa se llama Código Azul y con la nueva red las autoridades locales cambiarán los botones por una conectividad *Wi-Fi* para hacerlos más administrables. Los dispositivos se entregan a ciudadanos como ancia-

nos o dueños de negocios y existe un plan para repartirlos entre taxistas y otros sectores de la población para alcanzar 40 mil botones de pánico. También se han instalado en las principales plazas públicas de la ciudad.

Finalmente, el 23 de agosto de 2011 el CIAPEM celebró el otorgamiento de la Presea I+T Gob reconociendo los avances de la innovación tecnológica y gubernamental en diversas áreas de la administración pública y resultando ganadores en la categoría de entidades federativas:

Cuadro 3

<i>Categoría Estados</i>	<i>Estado</i>	<i>Nombre de la práctica</i>
Innovación gubernamental estatal	Estado de México Ganador	Sistema Único de Gestión Empresarial (SUGE)
	Baja California Mención especial	Nuevo Sistema de Justicia Penal de Baja California
	Chiapas Mención especial	Taxista vigilante
	Colima Ganador	Emisión de documentos vía internet con firma electrónica certificada
Innovación tecnológica estatal	Veracruz Mención especial	Programa Integral LIVAD
	Puebla Mención especial	Red estatal de educación, salud y gobierno del Estado de Puebla
Portal de gobierno estatal	Chiapas	Portal de Gobierno del Estado de Chiapas
	Nuevo León	Portal de Gobierno del Estado de Nuevo León
Innovación gubernamental municipal	Tulancingo, Hidalgo Ganador	Sistema de Publicación de Ingresos Recpo
	Morelia, Michoacán Mención especial	Sistema de desarrollo urbano municipal e-DUM
Innovación tecnológica municipal	Reynosa, Tamaulipas Ganador	Bibliotecas municipales de Reynosa
Portal de gobierno municipal	Zapopan, Jalisco	Zapopan, Ciudad digital

Fuente: http://www.ni.gob.mx/?P=entrega_presea_itgob_2011

Los retos

Por todo lo anterior y de acuerdo con el reporte de Naciones Unidas (2012), *e-Government for the People*, México hoy ocupa el lugar 55 recuperándose del descenso que tuvo de 10 posiciones entre 2008 y 2010, reflejado en los mismos estudios de Naciones Unidas de gobierno electrónico. En este año existe una referencia al portal www.gob.mx destacando su enfoque alternativo para los servicios electrónicos y su mejor capacidad de búsqueda.

Sin embargo y en términos generales, la inversión en TIC del gobierno federal es menor a 1 por ciento del presupuesto total de la federación y la mayor parte de esa inversión no se hace para proyectos de innovación, sino para soporte a la operación (CIDGE, 2011).

Por lo que para subsanar estas y otras deficiencias, entre otras acciones es necesario expedir una ley de gobierno electrónico que consolide un marco jurídico-regulatorio y por supuesto exigible mediante instancias y recursos a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dado que los lineamientos y otras normas menores no bastan. La experiencia de las leyes federales de transparencia y acceso a la información y de protección de datos personales son muy aleccionadoras.

Por otro lado, es necesario lograr que los internautas mexicanos visiten, consulten y realicen muchos más trámites y obtengan toda clase de bienes y servicios públicos en los diferentes sitios gubernamentales. Para ello será necesario rediseñar las campañas de comunicación social todavía en los medios tradicionales como prensa, radio, televisión, mantas, carteles, folletos, etcétera, debido a que el porcentaje de internautas mexicanos comparado con el total de la población sigue siendo muy bajo. Por lo que es necesario atraer y convencer al sector mayoritario de la población que todavía no conoce los alcances, las posibilidades, los beneficios, las comodidades y las bondades del gobierno electrónico. Una alternativa es reconvertir la infraestructura pública con tendencias de usos decrecientes como las oficinas de telégrafos y correos, en nuevos centros de conectividad social abiertos inclusive sábados y domingos.

Las redes sociales y su poder, sobre todo entre los jóvenes, deben ser aprovechadas por los gobierno tanto para medirle el pulso a los acontecimientos como para consolidar un nuevo canal de comunicación y atracción hacia los bienes y servicios públicos electrónicos y hacia el mismo gobierno. Por lo que en todas las dependencias y entidades públicas deben contratarse o formarse especialistas y encargados de estas redes con objeto de lograr una mejor comunicación y relación con los ciudadanos y sobre todo con los más influyentes y persuasivos. En este sentido, también es importante que los tres poderes de la unión y todos los gobiernos estatales y municipales emitan lineamientos y recomendaciones para evitar que los funcionarios públicos de todas sus dependencias y entidades públicas hagan un mal uso de las redes sociales porque ya abundan lamentables y muy graves ejemplos. Reformando la legislación federal en materia de responsabilidades y teniendo en cuenta la experiencia del gobierno del Reino Unido, una de las más destacadas.

Por otra parte, es muy importante conformar un cuerpo crítico y estratégico de servidores públicos expertos en las TIC en toda la Administración Pública Federal y por ende en las 32 entidades federativas y en la mayoría de los municipios. Para que cuando cambien los gobiernos no se pierda todo ese conocimiento y tampoco sean cooptados por la iniciativa privada por los mejores sueldos, beneficios, prestaciones y horizonte profesional. En este tema, el servicio público de carrera debe poner especial atención en consolidar ese cuerpo especializado de funcionarios y sobre todo en las dependencias, entidades, estados y municipios que mayores rezagos padecen.

Igualmente, resulta imprescindible conocer muy bien los hábitos de los mexicanos ante la revolución tecnológica y aprovechar la masificación de la telefonía celular como ya lo ha hecho el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), una institución pública ejemplar y cumbre por su transformación gracias al uso de las TIC, a los cambios organizacionales y al abatimiento de las prácticas y cultura de corrupción en los funcionarios y ciudadanos.

Finalmente, nunca hay que soslayar y subestimar el poderío de los *hackers* y de los delincuentes cibernéticos que ya han atacado a portales y servicios electrónicos de diferentes instituciones en varios países del mundo. Por lo que es necesario diseñar y ejecutar un plan de respuesta ante estos ataques que comprometen la prestación de bienes y servicios públicos electrónicos, que afectan a toda la población como el agua o la electricidad. En este mismo sentido, será ineludible en el corto plazo el nombramiento de un “ciberzar” o jefe de la Oficina de Información (CIO), como ya lo es Vivek Kundra en el actual gobierno federal de Estados Unidos de América, encabezado por el presidente Barack Obama.

Conclusiones

El gobierno electrónico es uno de los fenómenos más interesantes en la administración pública mexicana desde hace casi dos décadas. Es un elemento clave en la modernización del sector público, no sólo por el ya permanente entorno de crisis en las grandes economías y la ineludible reducción de gastos y costos, sino porque la ciudadanía desea, exige y merece muchos y mejores bienes y servicios. Igualmente el imparable desarrollo de las TIC es el otro gran impulsor para incorporar con todas las previsiones y precauciones posibles a los desarrollos, aplicaciones, soluciones y dispositivos

con objeto de lograr gobiernos mucho más rápidos, eficaces y eficientes en sus respuestas y propuestas ante las demandas y necesidades de una sociedad en continua transformación.

El otro gran motor de las innovaciones en gobierno electrónico ha sido la democracia que ha repartido el poder político en casi todo el territorio nacional por lo que en varias localidades ya no existe el monopolio perenne del poder político. Apareciendo sensibles e inteligentes gobiernos estatales y municipales, no necesariamente debido a que son los recursos fiscales que tienen, sino por haber incorporado las TIC a sus aparatos administrativos, alcanzando transformaciones espectaculares y sobre todo muy benéficas para los ciudadanos. Además de crear mejores condiciones para el crecimiento y desarrollo económico, social, colectivo y personal, como es el caso de los kioscos multiservicios puestos en operación desde hace tiempo y la galardonada emisión de documentos vía Internet con firma electrónica certificada, ambos notables desarrollos pertenecientes al gobierno del estado de Colima.

En el caso de México y en términos generales, la buena noticia es que las acciones para lograr un gobierno electrónico que esté a la altura de los países más desarrollados no se han detenido. Sin embargo su ritmo, velocidad y profundidad todavía no han logrado cambiar por completo la dinámica y la rutina administrativas en la práctica totalidad de las dependencias y entidades públicas. Por lo que en muchos casos, las TIC ya son el componente clave de diversos procesos y acciones públicas, pero al mismo tiempo continúan exigiéndose, pese a sus enormes costos, los papeles como comprobantes de las transacciones, los trámites y los asuntos, tanto para los ciudadanos, empresas, negocios como para las propias unidades administrativas de las dependencias y entidades públicas. Por lo que como bien afirma la doctora Esther Kauffman, el gobierno electrónico además de la incorporación de las TIC también implica un cambio en la cultura organizacional y procedimental pública. Como ello implica una transformación no tecnológica permanente, son urgentes programas y estrategias amplias y profundas de promoción y adopción del cambio cultural y la mejora continua en la burocracia mexicana para llegar al punto de no retorno. La incorporación de México a la Iniciativa Internacional de Gobierno Abierto (Open Government) es un paso ejemplar en este sentido.

Finalmente, nunca hay que olvidar que el gobierno electrónico es primero que nada gobierno, por lo que el incesante, incierto, sorprendente, caprichoso, riesgoso y volátil desarrollo de las TIC siempre debe estar al servicio de nuestra patria, México.

Fuentes consultadas

- Agenda Digital Nacional (2011), "Agenda Digital Nacional". Documento completo, pp. 59-61, disponible en www.agendadigitalnacional.org.mx
- BOKER, Jan (2011), "Apertura rápida de empresas. Portal TuEmpresa.gob.mx", Presentación en el Seminario *Un Modelo de Interoperabilidad Gubernamental* organizado por la revista *Política Digital* el 7 de julio, México, Distrito Federal.
- Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE) (2011), "Sesión de trabajo", 25 de mayo, disponible en www.cidge.gob.mx
- Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (2011), "Presea I+T Gob.", disponible en www.ciapem.org.mx
- Network Information Center (NIC) (SC), disponible en www.nic.com.mx
- Organización de las Naciones Unidas (2012), "E-Government Survey 2012. E-Government for the People", disponible en www.unpan.org/e-government
- Portal www.compranet.gob.mx
- Portal Network Information Center México, www.nic.com.mx
- Portal www.tuempresa.gob.mx
- Secretaría de la Función Pública (2011), "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet", *Diario Oficial de la Federación*, Primera sección, 28 de junio, disponible en www.dof.gob.mx
- _____ (2010), "Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio, disponible en www.dof.gob.mx
- _____ (2010), "Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación Maagtic".
- _____ (2008), "Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal PMG".
- Servicio de Administración Tributaria (SAT) (2011), "Pago electrónico de derechos, productos y aprovechamientos. Esquema e5cinco", disponible en www.sat.gob.mx

El gobierno electrónico en el gobierno federal en México 2000-2010

Juan Montes de Oca Malvárez

Resumen

En México con la incorporación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los procesos de modernización de la administración pública se ha apoyado de manera fundamental los servicios gubernamentales. El desarrollo del e-Gobierno se ha transformado hasta convertirse en un soporte fundamental en los procesos evolutivos de la reforma administrativa del estado. En los últimos 20 años se han automatizado servicios y creado portales ciudadanos de atención al público. La construcción de algunas estructuras institucionales y organizacionales son parte de los avances, sin embargo, se observa un amplio déficit de colaboración inter e intra dependencias, lo que muestra avances poco satisfactorios. En este documento se presenta un panorama general de la implementación y el desarrollo del gobierno electrónico en la administración pública federal, destacando principalmente los avances y retos que enfrenta el e-Gobierno en los procesos de modernización.

Introducción

Con el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se genera una dinámica que sirve como directriz en la instauración de una gobernanza estratégica capaz de modernizar estructuras de poder gubernamental mediante una interacción con la sociedad en su conjunto, este proceso de modernización tiene que manifestarse en los servicios que brinda, con soluciones para la ciudadanía, mediante la prestación de servicios y la generación de acuerdos de coordinación interinstitucional con otros gobiernos.

Es muy importante resaltar que en este proceso modernizador, la tecnología es una herramienta de apoyo fundamental, pero no debe diseñarse la modernización en función de la tecnología porque se podrían presen-

tar implicaciones como automatizar la ineficiencia y rediseñar la administración pública para que funcione de acuerdo con un programa de computadora.

El uso cada vez más común de las TIC en las distintas actividades gubernamentales no sólo ha generado distintos impactos que van desde la creación de un nuevo término, el gobierno electrónico o e-Gobierno, hasta importantes intentos de reformas gubernamentales basados en la manera en que el uso de estas herramientas puede transformar las relaciones entre el gobierno y los distintos actores que conforman la sociedad (Gil-García *et al.*, 2007; Kraemer, King, Dunkle y Lane, 1989). Con diversos objetivos como aumentar la transparencia de la actuación gubernamental, facilitar trámites, promover una mayor participación ciudadana, reducir costos, así como proveer servicios de manera más eficiente, las TIC se han ido integrando cada vez más al quehacer gubernamental (Garson, 2004).

En México, la implementación de proyectos de e-Gobierno como parte de los procesos de reforma y modernización de la administración pública se intensificó durante el periodo presidencial de Vicente Fox. La estrategia ha requerido tanto la construcción y adquisición de infraestructura física como la creación y modificación de estructuras institucionales y organizacionales (Luna-Reyes *et al.*, Gil-García y Cruz, 2007; Luna-Reyes *et al.*, Gil-García y Estrada-Marroquín, 2008).

El uso de las TIC en el gobierno federal tiene el potencial de transformar sus relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras áreas del mismo gobierno (Banco Mundial, 2008; Gil-García y Helbig, 2006). Sin embargo, la transformación del gobierno mediante el uso de TIC requiere de cambios institucionales y organizacionales complejos y no simplemente de la adquisición de hardware y software. En la construcción del e-Gobierno se deben considerar diversos niveles y elementos (Fountain, 2001; Gil-García y Luna-Reyes, 2003). Los beneficios del e-Gobierno no están únicamente en el uso de la tecnología, sino en su correcta aplicación a los procesos gubernamentales y a la generación de valor para los ciudadanos, las empresas y otros grupos de la sociedad (Dawes y Pardo, 2002; Gant, 2003; Garson, 2004; Kraemer, King, Dunkle y Lane, 2003; Pardo y Jiang, 2007, citados en Gil-García *et al.*, 2008).

La dinámica de la construcción de un proyecto de gobierno electrónico debe guiarse hacia el establecimiento de políticas públicas, estrategias y proyectos en la materia con un liderazgo del más alto nivel y de impacto en toda la organización gubernamental.

Estado del arte del gobierno electrónico

El gobierno electrónico o e-Gobierno también llamado gobierno en línea o gobierno digital es un concepto que engloba a todas aquellas actividades basadas en las modernas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual.

El gobierno electrónico se refiere a la continua optimización de los servicios del gobierno, la participación ciudadana y gobernación mediante la transformación de las relaciones internas y externas a través de la tecnología e Internet. Este medio puede aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública, así como incrementar la capacidad institucional en el ejercicio gubernamental.

El concepto de e-Gobierno no es único y por el contrario ha sido conceptualizado de muy distintas maneras. De hecho el número de definiciones de este concepto es muy amplio y diverso (Schelin, 2003). Tal como lo señalan Gil-García y Luna-Reyes (2003) el espectro de las definiciones van desde aquellas que contemplan el uso de cualquier TIC en el gobierno hasta aquellas que únicamente consideran el uso de Internet para la provisión de servicios públicos. Gil-García y Luna-Reyes (2007) proponen una clasificación basada en las principales características de distintas definiciones de e-Gobierno. El primer enfoque considera definiciones directas que contienen los principales elementos y características de e-Gobierno, el segundo enfoque considera los conceptos orientados a identificar a los principales beneficiarios (o *stakeholders*) de las aplicaciones de e-Gobierno.

El tercer enfoque define el gobierno electrónico desde una perspectiva evolutiva, la cual consiste en identificar las distintas etapas de desarrollo de los proyectos de e-Gobierno, el cual puede definirse también a partir de sus componentes (Gil-García y Luna-Reyes, 2003 y 2007):

- E-Servicios, la prestación de servicios públicos utilizando las TIC (Edmiston, 2003; Gil-García y Luna-Reyes, 2003; Holmes, 2001; OECD, 2003; UNPAN, 2002).
- E-Democracia es el uso de las TIC para promover la participación ciudadana en sus diversas manifestaciones y sustentar las relaciones democráticas entre el gobierno, los ciudadanos y otros *stakeholders* (Cook y LaVigne, 2002; Galindo, 2002; Gil-García y Luna-Reyes, 2003; Hiller y Bélanger, 2001; OECD, 2003).

- E-Gerencia, el uso de TIC para mejorar las operaciones gubernamentales, eficiencia interna y todas las labores de administración y reforma gubernamental (Galindo, 2002; Gil-García y Luna-Reyes, 2003; Hiller y Bélanger, 2001; OECD, 2003; UNPAN, 2002).
- E-Policy que se definen como la creación (no necesariamente usando TIC) de un marco legal y regulatorio que facilite iniciativas de e-Gobierno y fomente un ambiente propicio para la sociedad de la información (Finger y Pécoud, 2003; Gil-García y Luna-Reyes, 2003).

Además de la literatura en la que se debate la definición del e-Gobierno también existen estudios que tratan de identificar y medir los resultados de éste y al igual que en el caso de la definición del concepto, hay distintas perspectivas. Una de ellas estudia las mejoras en la calidad de los servicios, tanto a nivel de disponibilidad como en lo referente a los procesos y servicios (Brown y Brudney, 2004; Dawes y Prefontaine, 2003; OECD, 2003).

Las TIC además pueden facilitar la participación ciudadana y, consecuentemente, fomentar algunos mecanismos democráticos (Fountain, 2003; Kellogg y Mathur, 2003; West, 2004). Finalmente, de acuerdo con algunos autores el e-Gobierno puede tener la capacidad de inducir cambios profundos en las estructuras gubernamentales (Garson, 2004), aunque este beneficio no resulta siempre claro (Heintze y Bretschneider, 2000).

Para tener certeza sobre los beneficios del e-Gobierno también ha surgido literatura encargada de estudiar y analizar la medición y evaluación del e-Gobierno. Existe literatura sobre los esfuerzos para evaluar distintos aspectos de éste aunque son individuales y su comparación es difícil pues las metodologías utilizadas responden a distintos objetivos e incluso son desarrolladas desde distintas perspectivas (Cresswell, 2004; Cresswell y LaVigne, 2003; Heeks, 2005).

Por otra parte, existen estudios que presentan las experiencias de países pioneros en el diseño e implementación de e-Gobierno. Especialmente destacan los casos de Estados Unidos y Canadá, pero también las experiencias de países en desarrollo como Chile. Estados Unidos ha tratado de reformar al gobierno tratando de convertir a los ciudadanos en el centro de los procesos gubernamentales con base en el uso de mecanismos de mercado. Se ha intentado que el gobierno tenga una mejor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas y a un costo menor al incorporar las TIC para mejorar los servicios a los ciudadanos (*e-Government Directive*). Se creó un portal único que contiene toda la información sobre los servicios que proporcionan los distintos niveles de gobierno (www.firstgov.gov). Hasta 2006, este

portal ponía al alcance de los ciudadanos 27 millones de páginas con información de 20 mil sitios del gobierno de Estados Unidos.

En el caso canadiense, el gobierno central lanzó en 1999 la iniciativa Government On-Line (GOL) con el objetivo de habilitar los 130 servicios del gobierno federal. El *e-Government* (e-Gobierno), es una tendencia tecnológica mundial para respaldar y facilitar las operaciones de los gobiernos con el uso de la tecnología de información. Los nuevos avances del *e-Business* como son sistemas de Enterprise Resource Planning (ERP), sistemas de Customer Relationship Management (CRM), de Datawarehouse (DWH), de *e-Commerce*, *business to business* (b2b), *business to customer* (b2c), la creación de redes de negocio o la administración de la cadena de suministro son tecnologías que pueden apoyar a un gobierno a lograr sus objetivos como organización.

Los parámetros para medir un gobierno son innumerables, sin lugar a dudas la administración económica, la procuración de justicia, los avances en materia de educación y sistemas de salud, así como la respuesta a las demandas sociales son puntos importantes de una administración pública; por ende, éstos serán los puntos donde los gobiernos deberán iniciar la implementación de soluciones basadas en tecnología. Es en suma entonces, el uso de las tecnologías de información por agencias gubernamentales para transformar sus operaciones, con el objetivo de mejorar su efectividad, eficiencia y calidad en el servicio. La idea principal es mejorar el valor y avance que los gobiernos representan hacia la sociedad. Con esto, el e-Gobierno es capaz de ofrecer mejores servicios a la sociedad que democráticamente los ha elegido, para mejorar las interacciones de los ciudadanos con el gobierno, del gobierno consigo mismo y entre las diferentes instancias. De tal forma que, el e-Gobierno es la transformación de un gobierno tradicional a un gobierno electrónico.

Los vertiginosos adelantos tecnológicos de la computación y de las telecomunicaciones no sólo han hecho posible que la sociedad pueda cambiar, sino que, también brindan la posibilidad a los gobiernos de poder transformarse (Norris, 2001: 113).

El gobierno electrónico en México

A mediados de la década de los noventa, muchos países occidentales entran de lleno a la era de la información, adoptando las ideas de que las nuevas tecnologías podían ser explotadas para “reinventar” las tareas

gubernamentales. Es decir, que la explotación de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC) se considera como la clave para hacer a los gobiernos más efectivos, eficaces, con mayor calidad y democráticos.

La tendencia mundial de los servicios del e-Gobierno ha pasado por diversos niveles de maduración, en los cuales se ha evolucionado de modelos puramente informativos, hacia esquemas donde cada vez existe mayor interacción entre el ciudadano y las entidades gubernamentales. El fin último de todos los servicios digitales del gobierno debiera ser el proporcionar una alternativa integral al ciudadano, para que éste no precise de utilizar servicios presenciales y pueda realizar trámites por medios remotos en sustitución de los engorrosos trámites en papel (Piedras, 2006: 8).

En México, la instrumentación del e-Gobierno tiene sus primeros antecedentes durante la década de los setenta, por parte de Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera (Nafin), en el uso de los servicios de cómputo electrónico proporcionados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Posteriormente el uso de computadoras se fue extendiendo a otras dependencias de la Administración Pública Federal (APF) (López, 1998). En esa misma década también aparecieron organismos como el Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública Federal (CAIAPF)¹ creado en 1971, que era un órgano colegiado conformado por los directores de las unidades de informática de las dependencias de la Administración Pública Federal y el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM) creado en 1978. Aunque existían estos organismos, no había cooperación sino una diversidad de esfuerzos individuales. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 dio origen al Programa de Modernización de la Administración Pública coordinado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam, actualmente Secretaría de la Función Pública, SFP) y el Programa de Desarrollo Informático coordinado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).² Este programa inició proyectos informáticos nacionales con carácter interinstitucional —que por su naturaleza— fueron estratégicos para la modernización de los servicios públicos, entre los que destacan, la Red Escolar de Informática Educativa, la Red Satelital de Televisión Educativa (Edusat) y el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales CompraNet (Jarque, 1999).

¹El nombre original era Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática de la Administración Pública Federal.

²En diciembre de 1994 la Presidencia de la República lanzó la primera página de Internet del gobierno federal.

En diciembre de 2000, el presidente de la República dio instrucciones a la SCT para desarrollar el Sistema Nacional e-México. En diciembre de 2001 se creó la Coordinación General de Sistema Nacional e-México que se encarga de operar la estrategia nacional para construir la sociedad de la información y el conocimiento en México.

El uso cotidiano de las TIC dentro del gobierno en México comenzó con las atribuciones que en el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se le otorgaron al INEGI en materia de informática, así como las modificaciones legales para la puesta en marcha de proyectos como CompraNet.

El proyecto e-Gobierno inició formalmente hasta 2000, cuando la recién creada Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental dio a conocer el Proyecto de Gobierno Electrónico como uno de los principales instrumentos del presidente Vicente Fox para impulsar la transformación del gobierno en México.

Una vez que el e-Gobierno se constituyó como una pieza clave del gobierno, según la Agenda Presidencial para el Buen Gobierno, en 2003 con base en los artículos 17 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se incorporaron nuevas responsabilidades a la SFP para el desarrollo de las TIC en la APF, con lo que el papel del INEGI en esta área se vio reducido. Este marco legal fue el que permitió la creación de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI), la cual de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (publicado en diciembre de 2003), tiene como atribuciones definir, instrumentar y dar seguimiento a la estrategia de Gobierno Digital en la APF.

En 2001, la Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental introdujo oficialmente el gobierno electrónico como una iniciativa de política pública para digitalizar y modernizar el gobierno. La importancia de esta política quedó plasmada al quedar incorporada como uno de los cuatro pilares del Sistema Nacional e-México y posteriormente como uno de los seis pilares de la Agenda Presidencial para el Buen Gobierno en 2002. Una política altamente relacionada es el Sistema Nacional e-México que consiste principalmente en crear conectividad y acceso electrónico. El objetivo central de este sistema fue ampliar significativamente el nivel de conectividad en el país para poder estar en posibilidad de ofrecer servicios digitales a la población, en materia de aprendizaje, salud, economía y gobierno, para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y las familias, abrir oportunidades para las empresas basadas en su incorporación a la nueva economía y, sobre todo, a promover un desarrollo más

acelerado y equitativo entre las distintas comunidades y regiones de nuestro país, con especial atención a las zonas marginadas (Sotelo, 2006). Por lo que el pilar de e-Gobierno dentro del Sistema Nacional e-México adquirió especial importancia en la oferta de trámites y servicios gubernamentales.

Durante el periodo presidencial 2000-2006 se dieron avances importantes en materia de e-Gobierno tanto en la construcción de infraestructura física y disponibilidad de servicios y trámites en línea como en la conformación de un marco legal más adecuado. En principio, el presidente Vicente Fox, en su mensaje de posesión, dio instrucciones al secretario de Comunicaciones y Transportes para iniciar el Sistema Nacional e-México, una de las primeras acciones del sistema fue la organización de un Foro de Consulta Ciudadana que involucró a diversas entidades públicas y privadas para recopilar experiencias nacionales e internacionales sobre el uso de TIC en el sector público con el fin de integrarlas en el PND 2000-2006.³

En noviembre de 2005 se publicó en el DOF, el acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, lo cual es importante pues se consolida la estrategia de e-Gobierno porque más allá de los aspectos tecnológicos o técnicos, el desarrollo de la estrategia se deposita en manos de los encargados de mejorar e innovar en la administración pública mexicana.

El gobierno de México mediante su proyecto de e-Gobierno busca generar rápidamente los cambios profundos que permitan al país atender con prontitud y eficacia las necesidades de la sociedad, para lo cual es necesario construir un gobierno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad, un gobierno con un alto sentido de responsabilidad social, que sabe la importancia de su trabajo y que se responsabilice de su actuación, de sus errores y en general de sus decisiones, mismas que serán sometidas a un minucioso proceso de evaluación (PND, 2000-2006).

El objetivo general de la estrategia de e-Gobierno, según el PND 2000-2006 y la Agenda Presidencial pero el Buen Gobierno, es construir un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el despilfarro de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes, un gobierno ágil y flexible capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las cir-

³El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 señala que “se buscará que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía. Este esfuerzo incluye el uso de la tecnología de Internet y las telecomunicaciones para lograr procesos que nos lleven a un componente electrónico de gobierno cada vez mayor” (Poder Ejecutivo Federal, 2000-2006).

cunstances rápida y eficazmente, un gobierno abierto y transparente, un gobierno descentralizado en sus relaciones con los estados y municipios, un gobierno global, que se inserte en el contexto mundial.

La Estrategia de Gobierno Digital, coordinada por la SFP, impulsa la utilización óptima de las TIC para hacer más eficiente la gestión gubernamental, proporciona servicios de mayor calidad y oportunidad a la ciudadanía, transparenta la función pública en todos los ámbitos de gobierno y combate las prácticas de corrupción al interior de la APF; promueve la participación ciudadana a través del uso de Internet, eliminando así obstáculos tradicionales como la distancia geográfica y el tiempo, apoya las prácticas democráticas que vinculan al Estado con la sociedad mediante el establecimiento de nuevas formas de comunicación, la innovación y la generación de servicios, los cuales representarán una alternativa más de espacios de participación ciudadana y lograr una mayor rendición de cuentas por parte del gobierno, mayor acceso a la información pública, así como mayor eficiencia en el gobierno.

La estrategia de e-Gobierno es muy amplia y diversa, e incluye proyectos para transparentar las compras gubernamentales, facilitar la apertura de empresas y negocios, ofrecer trámites y servicios gubernamentales, elaboración de declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, pago de impuestos, entre otras. Todos los proyectos con el propósito de lograr un gobierno transparente, eficiente y eficaz a través del uso de las TIC y mejoras principalmente en aspectos administrativos. Se prevé mejoras en la atención, mejor y más fácil manejo de la información, mayor acceso a la misma, capacitación de los empleados gubernamentales y repercusiones en las finanzas, así como mejor organización de las dependencias de la APF donde se hayan implementado estos proyectos.

Para implementar un e-Gobierno no es suficiente contar con un marco de referencia o seguir un modelo de desarrollo paso a paso, sino que también es indispensable superar los problemas que resultan a lo largo de su construcción.

Desde su creación los gobiernos han estado directamente relacionados con la recolección, guarda y procesamiento de grandes cantidades de datos, por lo que un buen manejo de la información es fundamental, social y gubernamentalmente hablando. Lo que antes se archivaba en un armario hoy se archiva en la computadora; lo que antes se transmitía en una forma de papel a través de un mensajero, hoy se transmite a la velocidad de la luz por medio de la fibra de vidrio de computadora a computadora (Bellamy y Taylor, 1998); sin embargo, estas transformaciones tecnológicas por sí

solas no modifican el uso y contenido de la información que se recolecta y se transmite. Si algún cambio ocurre en la información en sí, por ejemplo en su especificación, formato o interpretación es porque hubo cambios dentro de las estructuras institucionales. Es decir, la tecnología y la información no actúan por sí solas (Poder Ejecutivo Federal, 2000-2006).

Resultados de implementación del gobierno electrónico en México

La experiencia ha evidenciado que aplicar los procesos de modernización del sector privado al sector público en la construcción del e-Gobierno presenta un desafío diferente a la puesta en línea de las empresas en el sector privado, que exige una reformulación de las líneas de trabajo (Rivera, 2004: 4).

Esta diferencia, según Rivera (2004), deriva de la compleja estructura de objetivos de la administración pública. El gobierno debe proteger el bienestar y la vida de los ciudadanos y asegurar que ningún derecho básico se imponga sobre otros y, en consecuencia, el gobierno debe buscar respuestas equilibradas y establecer puentes entre demandas contradictorias. Por lo tanto, muchas veces el resultado es una solución compleja que plantea requerimientos igualmente complejos al rediseño gubernamental como la transformación de la administración pública, el desarrollo de proyectos transversales, la construcción de las condiciones jurídicas y regulatorias, el desarrollo del *One Stop Government* y de las páginas web, la colaboración con el sector privado y las barreras culturales.⁴

Permite a los ciudadanos participar más activamente en el proceso de toma de decisiones y abre al público los procesos de gobierno y políticas, aumentando la transparencia de las operaciones gubernamentales.

La estrategia de e-Gobierno en México se ha reflejado en la estructura legal e institucional que se ha construido y en los distintos proyectos que se han emprendido. En el primer caso destacan la UGEPTI y la CIDGE, su creación facilitó la colaboración y coordinación entre dependencias de la APF y con otros órdenes de gobierno.

La estrategia de e-Gobierno instrumentada por México ha sido reconocida a nivel internacional, por ejemplo, en 2005 la Organización para las Naciones Unidas (ONU) entregó al gobierno de México, a través de la Unidad

⁴Para más información sobre AP véase Donald F. Kettl (2002), *The Transformation of Governance*, The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos.

de Gobierno Electrónico de la SFP, el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2005 en la categoría de “Empleo de información y comunicación tecnológica en gobiernos locales o en e-Gobierno local”, por la Estrategia de Gobierno Digital de la Agenda para el Buen Gobierno, la cual:

1. Ha permitido al gobierno actualizar su forma de dar servicio mediante el uso de métodos electrónicos y la mejora del servicio puede medirse en términos de un mayor acceso a los servicios, mejora en tiempo y eficiencia, servicios más enfocados al ciudadano, mayor efectividad, relevancia y calidad de los servicios.
2. Tiene resultados evidentes de la implementación de reingeniería e innovación gubernamental a los programas de gobierno a través de tecnologías de información y comunicación.
3. Permite al gobierno relacionarse mejor con el público, y con cada ciudadano. Esta mejor relación mantiene la legitimidad, sensibilidad y relevancia del gobierno, permitiendo a los ciudadanos expresar mejor sus necesidades, participar e influenciar el proceso, diseñar las reglas, comentar sobre la implementación de éstas, opinar sobre los servicios gubernamentales, tanto en la presentación de las quejas como en otros aspectos.

En 2000, el Banco Mundial declaró a CompraNet como el modelo en compras gubernamentales y en 2004 el gobierno federal recibió el Premio Internacional “Reto Estocolmo 2004”, en la categoría de Gobierno Electrónico por el Portal Ciudadano (www.gob.mx) en el que se incluyeron todas las dependencias del gobierno federal, coordinadas por la UGEPTI de la SFP, el Sistema Nacional e-México y el Sistema de Internet de la Presidencia de la República. Este portal ha recibido otros reconocimientos, en 2003 ganó el Premio Innova, en 2004 el Reconocimiento Information Week como una de las 50 empresas más innovadoras y en 2006 recibió de la Asociación Mexicana de Internet el premio “Reconocimiento Amipci 2006” en la categoría de Servicios de Gobierno Electrónico al considerarse como una fuente importante de información, transacciones e interacción entre los ciudadanos y el gobierno federal.

Al finalizar 2006 la ciudadanía tenía acceso a 1,876 trámites y servicios electrónicos gubernamentales, los cuales fueron proporcionados por las dependencias y entidades de la APF mediante los siguientes esquemas: portales de Internet, centros de atención telefónica, kioscos y ventanillas de atención al ciudadano.

La administración 2006-2012 en el cumplimiento de sus obligaciones legales dio a conocer el PND 2006-2012 que establece los compromisos y estrategias en materia de e-Gobierno con el fin de elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de TIC para la gestión pública. Los compromisos son (Paz, 2007):

- Lograr un enfoque del e-Gobierno en México como “Un solo gobierno” que tenga acceso a una ventana universal para relacionarse con su gobierno sin importar el nivel.
- Desarrollar una estrategia de e-Gobierno con continuidad transexenal.
- Definir la asignación de un responsable y un equipo (oficina) que dirija el diseño y realización de la estrategia de e-Gobierno, así como un presupuesto especial (fondo) que sirva a todas las dependencias y entidades.
- Conformar un órgano colegiado, que dirija a las dependencias en la implementación de la estrategia de e-Gobierno.
- Desarrollar la arquitectura empresarial del gobierno federal que sea la base para la simplificación de los procesos gubernamentales, así como la política informática.
- Fomentar una efectiva transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en todas las fases de la política pública de e-Gobierno.
- Promover un modelo de participación público-privada.
- Incluir en la estrategia de e-Gobierno la capacitación de los servidores públicos en materia de TIC.
- Impulsar la creación de una agencia especializada en investigación del e-Gobierno.
- Establecer vínculos y coordinar la estrategia de e-Gobierno con una más amplia comunidad para llevar al país a la sociedad de la información y el conocimiento.

Por último, se desarrollarán programas para capacitar y sensibilizar no sólo a los servidores públicos, sino también a la ciudadanía, para maximizar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías del gobierno.

En los últimos años el gobierno electrónico se ha ido posicionando en una de las herramientas más empleadas por el sector público, básicamente para tres objetivos: modernizar la administración; fomentar la calidad gubernamental y transformar su relación con la sociedad (Mazet, 2006).

En la actual administración de Felipe Calderón, se han puesto en operación sistemas electrónicos de avanzada que facilitan enormemente a los ciudadanos la gestión de los trámites y servicios en la administración pública federal. La misma instrumentación del Servicio Profesional de Carrera que significa una reforma histórica para México, se está sustentando en la edificación de una plataforma digital de avanzada que está haciendo posible que sus subsistemas operen e interactúen bajo altos estándares de eficiencia.

El *Reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno 2008*, elaborado por la ONU, ubicó a México en el sitio 37 de 192 países evaluados. Lo colocó en el décimo cuarto lugar en materia de sofisticación y madurez de servicios gubernamentales en línea y en séptimo lugar en e-Participación. En este último reporte México ha sido clasificado primer lugar global en Gobierno Electrónico en América Latina —superando a Chile, Argentina y Brasil—, sin embargo también es posible según la ONU, no sólo de México sino de los países en desarrollo en general, los elevados costos que implica desplegar la infraestructura necesaria para que las aplicaciones de gobierno electrónico estén disponibles.⁵

La revista británica *The Economist* en cooperación con el *Institute for Business Value* de IBM y su Centro Global para el Desarrollo Económico, presentaron la evaluación comparativa anual de 2010 que arrojó el estudio “Economía Digital”.

Dicho estudio, en el que participaron 70 países, comprende las mayores economías del mundo en su capacidad y progreso para absorber las TIC, y utilizarlas para beneficio económico y social. Se estimaron aspectos tanto cualitativos como cuantitativos ponderando, principalmente, seis categorías:

1. Conectividad e infraestructura tecnológica, 20 por ciento.
2. Entorno empresarial, 15 por ciento.
3. Entorno social y cultural, 15 por ciento.
4. Entorno jurídico, 10 por ciento.
5. Política, gobierno y visión, 15 por ciento.
6. Adopción de consumidores y negocios, 25 por ciento.

En comparación con el *ranking* del año anterior, México cae un peldaño ubicándose en el lugar 41. La calificación más alta que registró nuestro país fue en la categoría “entorno empresarial” con una estimación de 6.97 sobre

⁵Para mayor información véase *Reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno 2008*, elaborado por la ONU.

un máximo de 10.0, seguida por “política, visión y gobierno” que fue evaluada con 6.55. En la categoría que menos puntaje registramos fue en “conectividad e infraestructura tecnológica” con un 3.10 sobre 10.0, la puntuación total fue de 5.53. Pese a esto, somos el segundo país latinoamericano seguido de Chile, con mejor estimación en las variables aplicadas. A esta lista le sigue Brasil (42), Argentina (46), Colombia (50), Perú (53), Venezuela (55) y Ecuador (60).⁶

Suecia, quien en el año anterior ocupó el segundo lugar, encabezó la lista, Singapur y Dinamarca ocuparon el segundo y tercer lugar, respectivamente, seguidos por Suiza y Estados Unidos.

La puntuación total para el país con mejor desarrollo en la economía digital fue de 8.49, la categoría en la que más destacó fue “Política, visión y gobierno” con 8.90, seguida por “Adopción de consumidores y negocios” con una estimación de 8.75, por su parte en la categoría “Conectividad e infraestructura tecnológica” obtuvo 8.20.

Por otro lado, países asiáticos como Taiwan (12), Corea del Sur (13) y Japón (16), según el estudio, muestran un aumento considerable en sus economías digitales debido, fundamentalmente, a la fuerte inversión que trabajaron en la infraestructura de Internet.

Entre otros datos (cuantitativos y cualitativos), el estudio deja en manifiesto la prevalencia de contactar a los consumidores de Internet, empresas y gobiernos, y el papel indispensable que las comunicaciones y servicios digitales desempeñan en la actualidad en la economía del mundo.

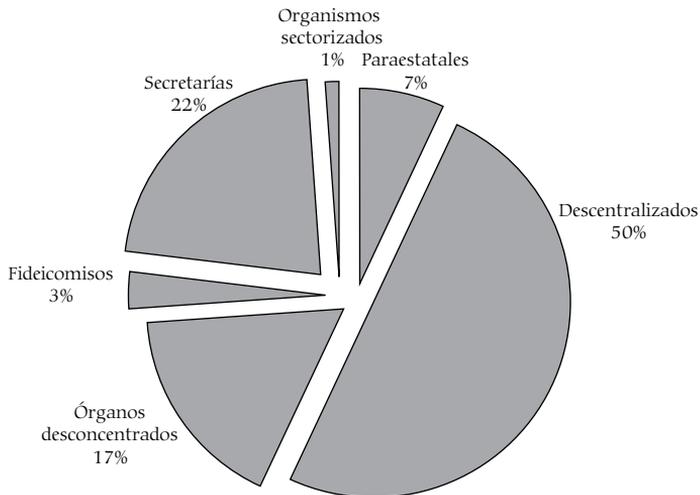
“Los países tienen el reto de estimular efectivamente el uso de la tecnología por la gran mayoría de sus ciudadanos, empresas y gobiernos con el fin de seguir siendo competitivos”, afirmó Peter Korsten, líder mundial del *Instituto for Business Value* de IBM.

En 2010, el presupuesto estimado en TIC del gobierno federal asciende a 30 mil 366 millones de pesos, de los cuales 50 por ciento se refiere a organismos descentralizados, 22 por ciento a secretarías y 17 por ciento a órganos desconcentrados. Las paraestatales cuentan con solamente 7 por ciento del presupuesto total en TIC de la Administración Pública Federal, y los fideicomisos, 3 por ciento (véase figura 1).

Los resultados que se presentan se refieren a la suma de los presupuestos en TIC de 194 dependencias federales (paraestatales, descentralizados, órganos desconcentrados, fideicomisos, secretarías, organismos sectorizados). Esto incluye a las 18 secretarías, a Petróleos Mexicanos, la Comisión

⁶Idem.

Figura 1
PRESUPUESTO TIC EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2010



Fuente: Política digital en línea.

Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como las Comisiones y Consejos Nacionales, entre otras.

Dentro de los organismos descentralizados —que gastaron en conjunto alrededor de 15 mil millones de pesos en 2010—, encontramos a los mayores consumidores de tecnología en el sector público federal: Petróleos Mexicanos, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que conforman 60 por ciento del gasto total en entidades descentralizadas.

En lo que respecta a las secretarías —que en 2010 destinaron 6 mil millones de pesos—, 68 por ciento del gasto se encuentra concentrado en tres dependencias: la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los órganos desconcentrados que más gastarán en 2010 son el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y el SuperISSSTE, que en conjunto suman 87 por ciento del gasto total de los órganos desconcentrados este año.

Asimismo, tres paraestatales conformarán 33 por ciento del gasto total en este tipo de dependencias: Nacional Financiera (NAFIN), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y Diconsa. En contraste, tres fideicomisos cuentan con 67 por ciento del gasto total para este tipo de dependencias. Cabe señalar que 67 por ciento del gasto total en TIC para 2010, es decir, 20,387 millones de pesos, está concentrado en 10 dependencias federales (véase figura 2).

Figura 2
TOP 10 DEPENDENCIAS EN PRESUPUESTO TIC EN 2010

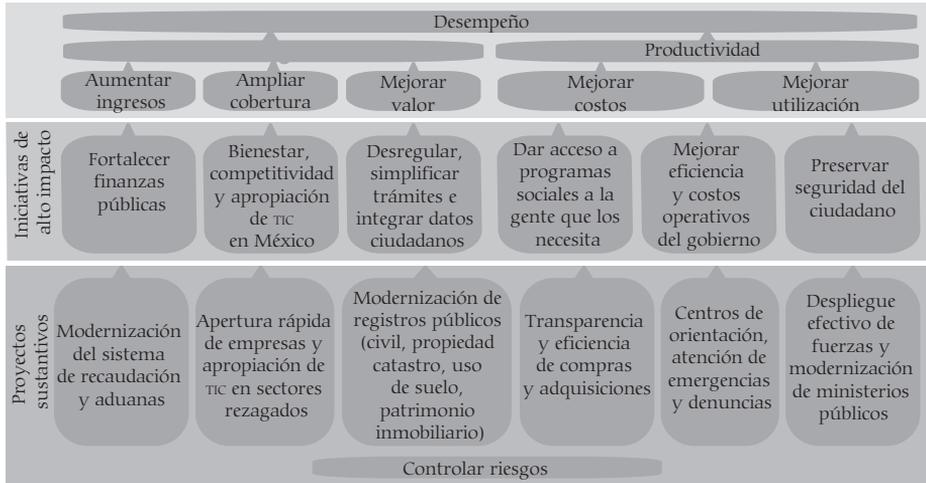


Fuente: Política digital en línea.

Asimismo, es importante conocer los proyectos tecnológicos que se están llevando a cabo para comprender si un presupuesto elevado en cierta dependencia responde a un uso intensivo de la tecnología, o si se trata de proyectos especiales (véase figura 3).

El mapa estratégico de los proyectos sustantivos de este año en la administración pública federal puede servir de guía para entender las necesidades en estas dependencias. Entender el proyecto de procesos y datos que se lleva a cabo en el área tecnológica para apoyar los proyectos sustantivos (consolidación y gestión de la información ciudadana, por ejemplo) y el proyecto propiamente de tecnología (multicanales de atención ciudadana, véase figura 4), nos permite analizar los requerimientos de la dependencia de forma más eficaz.

Figura 3
 INICIATIVAS Y PROYECTOS SUSTANTIVOS
 EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN 2010
 INICIATIVAS SUSTANTIVAS DE ALTO IMPACTO



Fuente: Política digital en línea.

Figura 4
 PROYECTOS DE PROCESOS, DATOS Y TIC
 EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN 2010
 INICIATIVAS SUSTANTIVAS DE ALTO IMPACTO



Fuente: Política digital en línea.

El gobierno de México, con una visión estratégica, definió como una prioridad la mejora de los esquemas tradicionales del quehacer público y la reorientación de aquellas áreas gubernamentales que habían sustituido al ciudadano como eje central de sus acciones. Esto ha permitido avanzar en esta transformación con la finalidad de impulsar la modernización gubernamental y lograr una administración pública con mayores estándares de calidad en los procesos y servicios que ofrece al ciudadano.

Para lograr lo anterior se han incorporado y asimilado las TIC que ha sido la herramienta fundamental, además de incorporar las mejores prácticas de gestión pública para lograr una administración más eficiente, más ágil y que responda a las necesidades de la sociedad mexicana del siglo XXI.

Con la adaptación de las TIC, el Gobierno Digital se ha convertido en un detonador/facilitador para permitir que los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que ofrece desde la comodidad de su casa, oficina o los más de 7,500 centros comunitarios digitales e-México en el territorio nacional, con conectividad tanto satelital como terrestre.

Conclusiones

A través de la innovación se ha buscado reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores para transformar a las organizaciones en elementos de mejora y desarrollo.

Con este propósito, se realizó un esfuerzo sin precedentes para garantizar que todos los ciudadanos se beneficiaran de las oportunidades que brindan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), proceso que ha implicado poner especial énfasis en sus necesidades cambiantes.

La Agenda para el Buen Gobierno se constituyó en el instrumento estratégico que marcó el rumbo de estas reformas y ha sustentado el amplio proceso de innovación y mejora que se lleva a cabo.

Con esta visión a largo plazo, la agenda resumió en sus seis líneas de acción los objetivos centrales de la innovación, dentro de las cuales, el Gobierno Digital se constituyó en la base y el mecanismo fundamental de apoyo del resto de las líneas estratégicas.

En el marco de la Agenda para el Buen Gobierno y del Sistema Nacional e-México, el gobierno electrónico constituyó la oportunidad y la estrategia para mejorar la calidad de los servicios y por esa vía la calidad de vida de los ciudadanos, al permitirles obtener información, acceder a ser-

vicios y realizar sus trámites desde cualquier lugar, cualquier día y a cualquier hora.

Entrelazados con los objetivos y estrategias de la agenda, se encuentra otra acción trascendental que cambió la cara de la gestión pública gubernamental en México: la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esto vino a dar vida y expresión democrática al derecho a la información, y fue un tónico vigorizante para el desarrollo y expansión del gobierno electrónico en México.

Crear confianza en el gobierno y los ciudadanos era fundamental, las TIC ayudaron a crearla al integrar al ciudadano a la gestión pública, ofreciéndole canales de comunicación efectivos para realizar sus trámites.

Es evidente que el gobierno federal tiene clara la importancia del gobierno electrónico como herramienta para mejorar sus funciones, así lo demuestra su inclusión como uno de los pilares básicos de la Agenda para el Buen Gobierno de la administración de Vicente Fox, el desarrollo del Sistema Nacional e-México y la creación de cada uno de sus pilares.

Es importante reconocer los logros del portal e-Gobierno y otros componentes de la estrategia de gobierno electrónico en México. En el caso del portal principalmente se ha avanzado de manera considerable en la parte de contenido y prácticamente se ha cumplido la meta de conectividad a través de los CCD. De forma similar, se ha avanzado de manera considerable en el área de trámites y servicios gubernamentales electrónicos, en la incorporación de los trámites federales en los portales de las entidades federativas, en materia de compras gubernamentales y en obligaciones de transparencia mediante la declaración patrimonial de los funcionarios gubernamentales a través de medios electrónicos.

Sin embargo, hay algunos temas donde todavía no hay claridad en la estrategia a poner en marcha y, por lo tanto, los avances, de haberlos no son sustanciales. Por ejemplo, en lo que se refiere a seguridad informática a pesar de que se ha estado trabajando, el avance es lento, en gran medida por la gran cantidad de modificaciones necesarias al marco jurídico mexicano para que funcione correctamente. Otro tema importante donde todavía es necesario mucho trabajo y decisiones claras es la interoperabilidad, donde habría que empezar por adoptar una definición conjunta de interoperabilidad para posteriormente crear algún tipo de reglamento o modelo de aplicación unificado sobre el tema.

La adquisición de equipo e infraestructura TIC por parte del gobierno es clave para poder cumplir con sus objetivos. Habría que señalar que en años pasados el gasto del gobierno en este rubro ha venido creciendo aun-

que a un ritmo muy lento cuando se le compara con otros países en desarrollo. A este menor ritmo de inversión es necesario agregar el efecto del Decreto de Austeridad en materia de adquisiciones de TIC por parte del gobierno federal.

Los retos más importantes asociados con el e-Gobierno, es la resistencia al cambio, tanto de los gobernantes, los trabajadores del gobierno, sindicatos y la población en general. Los proyectos para establecer soluciones de este tipo, deben ser cuidadosamente analizados para poder identificar y resolver las necesidades de la administración pública de la mejor manera posible. La parte tecnológica ha de ofrecer una arquitectura abierta y flexible que pueda solucionar los problemas futuros y permitir la integración de otras soluciones.

Por último, los resultados de las iniciativas de e-Gobierno se deben reflejar en el bien de la comunidad, debe representar una nueva experiencia del ciudadano, para consolidar las relaciones con el gobierno.

El gobierno tiene la responsabilidad social de la administración de los recursos públicos, la inversión en estos proyectos debe ser cuidadosamente estudiada tanto como las soluciones seleccionadas, ya que el retorno de inversión en estas tecnologías será medido tanto en sus resultados financieros como en sus resultados sociales.

Fuentes consultadas

- Banco Mundial (2008), "Definición de e-Gobierno", consultado el 7 de febrero de 2008, disponible en <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extinformationandcommunicationandtechnologies/extegovernment/0>, menuPK:702592~pa gePK:149018~piPK:149093~theSitePK:702586,00.html
- BELLAMY, Cristine y John A. Taylor (1998), *Governing in the Information Age*, Biddles Ltd, Guildford and King's Lynn, Gran Bretaña.
- BROWN, M. M. y J. L. Brudney (2004), "Achieving Advanced Electronic Government Services: Opposing Environmental Constraints", en *Public Performance y Management Review*, 28(1), pp. 96-114.
- COOK, M. y M. LaVigne (2002), *Making the Local E-Gov Connection*, consultado el 24 de mayo de 2002, disponible en www.urbanicity.org/FullDoc.asp?ID=36
- CRESSWELL, A. M. (2004), *Return on Investment In Information Technology: A Guide for Managers*, Center for Technology in Government, University at Albany, SUNY, Nueva York.

- _____ y M. F. LaVigne (2003), *ROI Analyses for IT Projects Must Focus on Strategic Objectives*. *PA Times*, pp. 3-6.
- DAWES, S. S. y T. A. Pardo (2002), "Building Collaborative Digital Government Systems. Systematic Constraints and Effective Practices", en W.J. McIver y A.K. Elmagarmid, *Advances in Digital Government. Technology, Human Factors, and Policy*, Kluwer Academic Publishers, Norwell, MA, pp. 259-273.
- EDMISTON, K. D. (2003), "State And Local e-Government: Prospects and Challenges", en *American Review of Public Administration*, 33(1), pp. 20-45.
- FINGER, M. y G. Péroud (2003), "From e-Government to e-Governance? Towards a model of e-Governance", en *Electronic Journal of e-Government*, 1(1), pp. 1-10.
- FOUNTAIN, J. E. (2003), "Prospects for Improving the Regulatory Process Using Eulmaking", en *Communications of the ACM*, 46(1), pp. 43-44.
- _____ (2001), *Building the Virtual State, Information Technology and Institutional Change*, The Brookings Institution Press, Washington, DC, USA.
- GALINDO, F. (2002), "e-Government Trust Providers", en A. Grönlund (ed.), *Electronic Government: Design, Applications, and Management*, IDEA Group Publishing, Hershey, PA.
- GARSON, G. D. (2004), "The Promise of Digital Government", en A. Pavlichev y G. D. Garson (eds.), *Digital Government: Principles and Best Practices*, IDEA Group Publishing, Hershey, PA, pp. 2-15.
- GIL-GARCÍA, José Ramón, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández (2008), *Gobierno electrónico en México*, CIDE, México, disponible en www.telecomcide.org.
- _____ y L. F. Luna-Reyes (2007), "Modelo multi-dimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe", Documentos de Proyectos, núm. 124, CEPAL, disponible en <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/6/28646/W124.pdf>
- _____ y N. Helbig (2006), "Exploring E-Government Benefits and Success Factors", en A. V. Anttiroiko y M. Malkia (eds.), *Encyclopedia of Digital Government*, Idea Group Inc., Hershey, PA.
- _____ (2003), "Towards a Definition of Electronic Government: A Comparative Review", en A. Mendez-Vilas, J. A. Mesa Gonzalez, J. Mesa Gonzalez, V. Guerrero Bote y F. Zapico Alonso (eds.), *Techno-legal Aspects of the Information Society and New Economy: An Overview*, Formatex, Badajoz, España.
- HEEKS, R. (2005), *Implementing and Managing eGovernment: An International Text*, SAGE Publications, Londres.
- HEINTZE, T. y S. Bretschneider (2000), "Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications, and Decision Making?", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), pp. 801-830.

- HILLER, J. S. y F. Bélanger (2001) "Privacy Strategies for Electronic Government", en M.A. Abramson y G.E. Means (eds.), *E-Government 2001*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, pp. 162-198.
- HOLMES, D. (2001), *e.gov. e-Business Strategies for Government*, Nicholas Brealey Publishing, Londres.
- JARQUE, C. (1999), "El desarrollo informático en la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México, pp. 1-23.
- KELLOGGY, W. A. y A. Mathur (2003), "Environmental Justice and Information Technologies: Overcoming the Information-access Paradox in Urban Communities", en *Public Administration Review*, 63(5), pp. 573-585.
- KRAEMER, K. L., J. L. King, D. E. Dunkle y J. P. Lane (1989), *Managing Information Systems. Change and Control in Organizational Computing*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- LÓPEZ, L. (1998), "Análisis comparativo del uso de la informática en la Administración Pública: aplicaciones sustantivas vs. administrativas", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México, 1999, pp. 1-23.
- LUNA REYES, L. F., J. R. Gil-García y C. B. Cruz (2007), "Collaborative Digital Government in Mexico: Some Lessons from Federal Web-Based Interorganizational Information Integration Initiatives", en *Government Information Quarterly*, 24 (4), pp. 808-826.
- _____, J. R. Gil-García y M. Estrada-Marroquín (2008), "The Impact of Institutions on Interorganizational IT Projects in the Mexican Federal Government", en *International Journal of Electronic Government Research*, 4 (2), pp. 26-42.
- MAZET, G. (2006), *Seminario Política y Legislación Informática*, Universidad Anáhuac, México.
- NORRIS, Pippa (2001), "The Virtual Political System", en Pippa Norris, *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Massachusetts.
- OCAMPO, E. (2006), "El CIAPEM va en serio. Busca cambiar el rostro del país mediante el uso de las tecnologías en los gobiernos locales", en *Information Week*, 5 de octubre, núm. 150.
- OCDE (2005), *OECD e-Government Studies: Mexico*, OECD, París, 2005.
- _____, (2003), *The e-Government Imperative*, OCDE, París, Francia.
- PARDO, T. y Y. Jiang (2007), "Electronic Governance and Organizational Transformation", en *ACM International Conference Proceeding Series*, vol. 232.
- PAZ, M. (2007), *Gobierno electrónico en México. Estrategia 2007-2012*, SFPInfotec.
- PIEDRAS, Ernesto (2006), "e-Gobierno en México", en *El Economista*, The Competitive Intelligence Unit (www.the-ciu.net).
- Poder Ejecutivo de la Federación (2006), *Sexto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox*, México.
- _____, (2005), *Quinto Informe de Ejecución 2005*, México.

- _____ (2002), *La Agenda Presidencial para el Buen Gobierno*, México.
- Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, México.
- Política digital en línea, Innovación gubernamental, disponible en [http://www.politicadigital.com.mx/? P=editomultimediafile&Multimedia=578 &Type=1](http://www.politicadigital.com.mx/?P=editomultimediafile&Multimedia=578&Type=1)
- RIVERA URRUTIA, Eugenio (2004), *La construcción del gobierno digital como un problema de innovación institucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- SCHLIN, S. H. (2003), "E-Government: An Overview", en G. D. Garson (ed.), *Public Information Technology: Policy and Management Issues*.
- SOTELO, A. (2006), *México: gobierno digital en expansión*, Kan sasana Printer, México.
- Systems. *Systematic Constraints and Effective Practices*, in W. J. Melver & A.
- UNPAN (2002), unpan e-Government, disponible en www.unpan.org/egovernment.asp
- WEST, D.M. (2004), "E.Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes", en *Public Administration Review*, 64.

CAPÍTULO II
EL GOBIERNO ELECTRÓNICO
EN EL PODER LEGISLATIVO Y
EN DEPENDENCIAS DEL PODER
EJECUTIVO

e-Congreso y democracia digital en México

Khemvirg Puente

Resumen

Resulta fundamental analizar el impacto del uso de nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el funcionamiento de las instituciones políticas y, particularmente, la calidad de la representación política y la relación entre representantes y representados. Se describe el uso diferenciado que han hecho las cámaras del Congreso y los legisladores de ambas cámaras para mejorar la comunicación con la sociedad, hacer más eficiente el uso de recursos internos y propiciar una mayor productividad parlamentaria. Se evalúa si en México se han dado pasos hacia la reconstrucción del ciclo de representación democrática y la implementación de un e-Congreso.

Introducción

El uso de nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ha transformado a la sociedad, sus instituciones y la forma de interrelacionarse. El acelerado avance tecnológico ha modificado también los instrumentos en los cuales se apoyan las instituciones representativas para comunicar, publicitar y modernizar procedimientos y acciones. Así, las TIC han servido para establecer nuevos y mejores mecanismos de interlocución entre la sociedad y sus autoridades y, en consecuencia, mejorar la calidad de la representación política y del funcionamiento de la democracia misma.

Este capítulo describe el papel que han jugado esas nuevas tecnologías en el mejoramiento de la calidad de la representación parlamentaria en México y evalúa el uso que las cámaras y los legisladores que las integran han hecho de las mismas en los años recientes. El capítulo está organizado de la siguiente forma: primero, se presenta el papel que juegan las TIC y, especialmente Internet, en la calidad de la representación política y sus efectos en la consolidación democrática; segundo, se describe el uso que el Poder

Legislativo y los representantes populares han hecho de estos instrumentos; y tercero, se presentan unas breves conclusiones respecto de los pasos hacia la construcción de un e-Congreso en México.

Internet, representación política y democracia

No es exagerado decir que la fórmula de representación política es la invención humana más importante para la evolución política del mundo. A través de ella se pueden resolver las diferencias que existen entre los humanos. En toda sociedad existen conflictos y la representación es un instrumento para resolver las pugnas de manera pacífica a través de la cooperación y la negociación. Karl Loewenstein (1957: 40) afirmaba “retrospectivamente, parece que la invención o descubrimiento de la técnica representativa fue tan decisiva para la evolución política de occidente y del mundo, como lo han sido las invenciones mecánicas (como la máquina de vapor, la electricidad, la combustión o el poder atómico) en la evolución tecnológica del hombre”. Por ello, resulta fundamental conocer cómo ha evolucionado dicha técnica representativa de resolución de conflictos a través del desarrollo tecnológico.

Representar es, como indica su origen etimológico, “hacer presente algo nuevamente”. Es decir, no está presente *literalmente* sino que “algo” hace que ese objeto o persona, *de alguna forma*, se hace presente al no poder estar físicamente. Así, “en representación” significa “ser considerado como estar presente” aunque *literalmente* no sea así. Eso incluso puede suceder en cualquier ámbito de expresión de la vida humana, como una escultura o pintura, que pueden representar “algo o a alguien”. Lo mismo sucede con la representación política, que supone la presencia “no literal” de los ciudadanos en la resolución de los conflictos sociales, pero cuyos representantes están legitimados para hablar y actuar en nombre de la sociedad.

La lógica de la representación política se vio transformada hacia finales del siglo xx con el advenimiento de dos fenómenos contemporáneos: la democratización y el uso de Internet (y en consecuencia las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, TIC). Ambos fenómenos están directamente relacionados con un elemento integrador, la rendición de cuentas, la cual interviene en ambos sentidos: hacia la consolidación de las instituciones democráticas y hacia el mejoramiento de la relación entre la sociedad y sus autoridades.

La representación democrática implica, necesariamente, la rendición de cuentas, pero de manera destacada la *accountability* vertical. Es decir, la

institucionalización de una relación entre dos actores donde el representante informa, explica y justifica ante el representado sobre las acciones realizadas en nombre de esa representación. En esa relación, el representado debe contar con la posibilidad de sancionar o premiar el desempeño de su representante. A partir de este ciclo de la representación parlamentaria, los instrumentos mediante los cuales un legislador establece un vínculo comunicativo con el representado deben ser múltiples y no reducirse a un simple mecanismo de convocatoria presencial que desgasta inevitablemente a los actores involucrados.

En la búsqueda de informar a los representados sobre sus actividades, el legislador hace uso de instrumentos de comunicación tradicionales como eventos de concentración de masas para informar sobre sus actividades, muchas de las cuales no están directamente vinculadas con la actividad legislativa, sino con gestiones ante las autoridades. Incluso, algunos autores reconocen que los legisladores de la actualidad son mejores gestores que legisladores en virtud de que dedican más tiempo a la actividad representativa que a legislar o a fiscalizar a los gobiernos (Rosenthal, 2009).

Durante el ciclo de representación, el representante recibe un mandato específico y, ante la instrucción del representado (sea el electorado, la sociedad, la ciudadanía, una comunidad, etcétera) debe cumplir con esa instrucción y defenderla durante el proceso de toma de decisiones, de tal forma que en un régimen democrático, las elecciones emulan una asamblea directa y la plataforma ganadora se convierte en el “mandato” que el gobierno persigue” (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 29). Como parte del ciclo representativo, también puede asumirse un compromiso de rendición de cuentas y no necesariamente como un mandato expreso por los ciudadanos. Desde este enfoque de *accountability* vertical el representante sigue su propio juicio sobre las acciones que mejor representan los deseos del ciudadano. Desde esta visión, las elecciones “sirven para hacer responsables a gobiernos por los resultados de sus acciones pasadas. Debido a que ellos anticipan el juicio de los electores, los gobiernos son inducidos a escoger políticas que, a su juicio, serán evaluadas positivamente por los ciudadanos en la siguiente elección” (1999: 29). Estos modelos de la representación, sin embargo, se han topado con la realidad de las naciones en proceso de consolidación democrática en donde el ciclo de representación está roto.

Los datos sobre la ruptura del ciclo de representación resultan evidentes en América Latina donde partidos políticos, legisladores y parlamentos carecen de la confianza ciudadana. Los legisladores no sólo se caracterizan

por tener los más bajos niveles de confianza, sino también por el alto grado de desconocimiento de la sociedad respecto de las funciones que estos realizan. Existen tres tipos de indicadores que demuestran cómo se ha roto el ciclo representativo: cognitivos, evaluativos y afectivos.¹

Las teorías de la democracia digital suponen que las nuevas TIC tienen la capacidad de transformar el diseño de las instituciones políticas, la agenda de los gobiernos y otras autoridades, así como de reestructurar las relaciones entre los representantes y los representados. Es decir, desde esta perspectiva, se asume que Internet tiene el potencial de involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, de informar a la sociedad sobre los asuntos públicos, de hacer que la gente participe más y articule demandas frente a las autoridades, de incentivar la deliberación de los asuntos públicos y de movilizar a la sociedad en los asuntos de interés colectivo (Norris, 2001). Sin embargo, lo cierto es que estos supuestos han sido más optimistas que realistas ya que a pesar de que existen mayores instrumentos de información y nuevas tecnologías para la recomposición de las relaciones entre ciudadanos y autoridades, los resultados han sido magros.

La ciudadanía sí está más informada, pero la calidad de la información no es necesariamente óptima. A su vez, la movilización social es limitada por el grado de penetración casi exclusivo a sectores sociales restringidos. Robert Putnam (2000) afirma incluso que las formas virtuales no pueden sustituir a las redes “cara a cara” en comunidades pequeñas ya que son éstas las que incentivan la confianza entre los individuos; es decir, redes sociales como *twitter* o *facebook* no suelen estar vinculadas a una percepción ciudadana diferente.²

Las nuevas tecnologías han generado la expectativa de mejorar la relación entre representantes y representados, de contribuir a la construcción de una estructura de rendición de cuentas de las autoridades, así como de una cultura política democrática. Sin embargo, su principal debilidad está en su capacidad de penetración en sociedades segmentadas, o donde existen otros factores que pesan más en los obstáculos que se presentan para la normalización democrática, destacadamente factores como la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo y la debilidad institucional de las autori-

¹Se recupera el modelo clásico de Almond y Verba sobre la cultura cívica (1965).

²De ahí la contundente afirmación de Malcolm Gladwell (2010) “la próxima revolución no será tuiteada” en virtud de que las redes sociales tienen una limitada capacidad de movilización social, aunque se reconozca su capacidad para socializar la información y para la generación de opinión pública.

dades que permiten la consolidación de prácticas clientelares y reglas informales sustitutivas que se ubican por encima de la prioritaria construcción de la democracia de ciudadanía. Ese ha sido el caso de México y otros países de América Latina que padecen graves rezagos en la materia y donde también se ha roto el ciclo de representación política.

Por otro lado, la institucionalización de las legislaturas en los países en proceso de consolidación democrática ha tenido a las TIC como uno de sus instrumentos más sofisticados para difundir sus tareas y buscar el acercamiento con los sectores organizados de la sociedad y, a pesar de las limitaciones de accesibilidad, con los ciudadanos en general. Las políticas de transparencia y acceso a la información pública serían impensables sin el acceso electrónico remoto a las tareas que desempeñan en los tiempos actuales los legisladores. Incluso, los procesos legislativos que antes eran prácticamente secretos, en la actualidad son abiertos a la intervención de los sectores interesados en las decisiones que ahí son tomadas.

Por otro lado, la institucionalización de una legislatura se puede observar a través de la estabilidad y regularidad en su funcionamiento, la complejidad de sus estructuras internas y por la universalidad de sus procedimientos legislativos. En algunas dimensiones de este proceso se han incorporado instrumentos tecnológicos para fortalecer a la institución parlamentaria y garantizar la eficacia en su desempeño. Son dos las dimensiones de análisis de las TIC en relación con el Poder Legislativo: por un lado se encuentra el proceso representativo y la relación entre representantes y representados; y por otro, la institucionalización interna de la legislatura en sus tres grupos de variables. Es, por lo tanto, necesario precisar cuál ha sido el impacto de las nuevas tecnologías en la reconstrucción del ciclo representativo y cuáles han sido los efectos de la implementación de nuevos sistemas de cómputo en la modernización de los procesos legislativos en México.

e-Congreso electrónico y democracia digital en México

El surgimiento de Internet y de las redes sociales ha venido acompañado de una ola democratizadora. Es decir, no existe relación causal entre democratización e Internet, a pesar de que se encuentren íntimamente relacionados ambos fenómenos. Es cierto que la exposición a los medios de comunicación masiva podría generar una sociedad más activa, atenta e informada sobre los asuntos públicos, pero como lo nota Sartori, la videopolítica se ha

apoderado del debate público y la sociedad se enfrenta a fenómenos de subinformación que impiden la construcción de una cultura política democrática y, en consecuencia, de la consolidación de una democracia de ciudadanía (Sartori, 1998 y 2003). Esto queda demostrado a partir de los tres tipos de indicadores (cognitivos, evaluativos y afectivos) que exhiben la crisis de la representación política en México.

Los indicadores cognitivos, que se refieren al nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre la organización y funcionamiento de las instituciones políticas, y del tipo de información con que cuenta la sociedad respecto del trabajo de sus representantes. Este tipo de indicadores se nutren de la opinión que la gente tiene a partir de la subinformación que reciben desde los medios de comunicación. Esto no quiere decir que la realidad sea tergiversada desde la televisión o la radio, sino que estos medios suelen destacar notas de mayor impacto mediático con efectos en el aumento de audiencia, que con el fin de brindar información precisa y objetiva sobre lo que realmente sucede (Sartori, 1998 y 2003; Rosenthal, 2009). Esto es particularmente claro en el caso de México donde ocho de cada 10 personas se informa sobre lo que sucede en política a través de la televisión. En consecuencia, su fuente primaria de datos para procesar son spots propagandísticos o notas periodísticas que reducen a unos cuantos segundos la multidimensional actividad de los legisladores.

Los indicadores evaluativos son aquellos juicios u opiniones que la sociedad se va formando a partir de la información recibida sobre el desempeño institucional colectivo de los órganos parlamentarios y de manera individual sobre el de los legisladores en cada una de sus funciones. Este tipo de mediciones que califican el desempeño de los representantes suele ubicar el trabajo del Poder Legislativo por debajo de cualquier estándar mínimo de aprobación, de la misma forma que la calificación al trabajo del legislador. Una encuesta a nivel nacional realizada en marzo de 2011 otorga a los diputados una calificación de 5.6 sobre su desempeño y de 5.8 a los senadores, en una escala de 1 a 10 (véase Mitofsky, 2011: 14). Esa calificación está por debajo del 6.5 que obtuvo el presidente de la República, 7.6 los medios de comunicación y 7.8 la iglesia.

Por su parte, los indicadores afectivos se refieren al nivel de rechazo o aceptación que la sociedad otorga a sus instituciones parlamentarias y a sus representantes. Existen mediciones que estiman el grado de confianza que se ha ganado este tipo de instituciones representativas y suelen estar por debajo del resto de las instituciones públicas y privadas. En marzo de 2011, una encuesta a nivel nacional en México reveló que sólo 7 por ciento

de los mexicanos sentía mucha confianza hacia los senadores y 5.5 por ciento a los diputados. Si se compara con 18 por ciento de la confianza manifestada hacia la Suprema Corte de Justicia, 16.3 por ciento al presidente de la República, 17.8 por ciento al Instituto Federal Electoral o 43.6 por ciento a la Iglesia, los legisladores se ubican en el nivel más bajo de las mediciones (2011: 12-14).

A diferencia de otros países como Estados Unidos, en México no existe el fenómeno denominado *Paradoja de Fenno* que se refiere al desfase entre una muy baja calificación al parlamento y una buena aceptación y confianza para el legislador que es su representante distrital, en virtud de su activo papel como vocero de los intereses locales, pero cuyo respaldo se diluye en las decisiones colectivas.³ En el caso de las legislaturas latinoamericanas los tres indicadores —cognitivos, evaluativos y afectivos— sobre la institución parlamentaria y sobre los legisladores individuales coinciden en los más bajos estándares. Así, se hace evidente la ruptura del ciclo representativo y de dos fenómenos que pueden estar sucediendo: una notoria incapacidad del Congreso para transmitir a la población información de calidad sobre las acciones realizadas o decisiones tomadas en beneficio de los ciudadanos o, por otro lado, que efectivamente sea notoria la ausencia de ese tipo de decisiones respaldadas por la sociedad.

Son dos tipos de acciones y efectos en materia de uso de nuevas tecnologías que han impactado a los parlamentos democráticos. Primero, aquellas que buscan reconstruir el vínculo entre representantes y representados como parte de un nuevo diseño de la estructura de rendición de cuentas, con el fin de que los representantes estén atentos a las preferencias de los ciudadanos que representan. Segundo, aquellas acciones adoptadas en el seno de las organizaciones legislativas con el afán de hacer más eficiente la gestión administrativa parlamentaria y más eficaz el desempeño de los legisladores en el ejercicio de sus funciones. En cada una de estas categorías, México ha tenido importantes avances y, sin embargo, también algunos retrocesos que impiden la reconstrucción de la representación democrática y de la plena institucionalización de los poderes legislativos.

Los parlamentos han buscado utilizar las TIC para difundir las acciones que realizan a nombre de los ciudadanos. Es decir, se emplean como nuevos instrumentos de difusión y publicidad de las acciones legislativas. Sin em-

³Este tema es discutido en el clásico del politólogo Richard Fenno (1978) y por Parker y Davidson (1979).

bargo, hay dos obstáculos para la normalización en el uso de las nuevas tecnologías en las instituciones parlamentarias de países como México. El primero es la limitada capacidad de penetración por una infraestructura nacional insuficiente; y, el segundo obstáculo es el tipo de cultura política dominante y el consecuente escaso interés por la actividad política de los ciudadanos en general, no sólo de quienes tienen acceso a Internet.

Sobre el primer motivo, destaca que en 2010, la Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y uso de las Tecnologías de la Información⁴ del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reveló que en México existen 38.9 millones de personas que usan computadoras y 32.8 millones tiene acceso a Internet y de ellos, 67 por ciento se encuentra en un rango de edad de 12 a 34 años. Esto puede parecer un dato optimista para el avance de la democracia digital en México y de la construcción virtual del espacio público a través de la deliberación. Sin embargo, la misma encuesta documentó que aunque existen 8.44 millones de hogares equipados con computadoras (29.8 por ciento de los hogares del país), en entidades como Chiapas, Guerrero y Oaxaca sólo uno de cada 10 hogares tiene acceso a una computadora. Incluso, sólo 6.3 millones de hogares (22 por ciento del total nacional) tiene una conexión a Internet, con lo que se hace evidente que es muy limitada la capacidad de penetración directa de las instituciones a través de Internet como instrumento de comunicación directa, sin embargo, ello no debe justificar la inacción para avanzar en la digitalización de los procesos legislativos con el fin de incentivar la participación a través de medios virtuales pero que sí tengan efectos en los procesos deliberativos.

El segundo obstáculo que se refiere al desinterés por la actividad política es un incentivo adicional para la opacidad de las legislaturas y la ausencia de rendición de cuentas de los legisladores. Con ello, se propicia la inexistencia de interlocución y se inhibe la participación de los ciudadanos en el debate parlamentario. La Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y uso de las Tecnologías de la Información antes citada identificó que de todos aquellos hogares con computadora, 37.9 por ciento es usado con fines de entretenimiento, 44 por ciento para comunicación vía electrónica y 53.4 por ciento para actividades escolares. Por lo tanto, ese instrumento tecnológico es poco utilizado para buscar alguna interlocución con las autoridades o con los representantes populares.

⁴Para ver los resultados de la Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y uso de las Tecnologías de la Información, 2010, véase <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=19007>.

A pesar de los obstáculos al uso de nuevas tecnologías en el ciclo de la representación parlamentaria, también existen incentivos para utilizarlas. El más importante de ellos es el fenómeno de la subinformación parlamentaria. Este fenómeno se refiere a la simplificación de la actividad parlamentaria por parte de los medios de comunicación, los cuales suelen reducir las múltiples tareas y acontecimientos alrededor de la actividad de los legisladores a notas breves que privilegian el escándalo y generalizan a partir de los peores casos, con lo cual contribuyen a la estigmatización del legislador y a reproducir estereotipos que minan la confianza y minimizan las calificaciones que los ciudadanos otorgan a sus representantes (Sartori, 1998 y 2003). Es por ello que los legisladores suelen culpar a los medios de comunicación, en particular a la televisión, de la opinión que la sociedad tiene de sus representantes. Esto es parcialmente cierto si se afirma que los medios sólo reportan aquello que es atractivo para su auditorio pero es falso que sean los medios los culpables de este estigma pues las notas no son inventadas, sino que se transmiten más las escandalosas y menos las que reportan la actividad propiamente parlamentaria. En una sesión ordinaria de cualquiera de las cámaras del Congreso, se resuelven alrededor de 50 asuntos, entre trámites, dictámenes, proposiciones, debates, comparecencias y comunicaciones. Sin embargo, los medios suelen reportar el momento en que existan acusaciones mutuas entre los parlamentarios o alguna escena entretenida que mantenga el *rating* de los programas de televisión. Esto sucede en todas las democracias contemporáneas donde se privilegia el *rating* sobre la información (Hibbing y Theiss-Morse, 1995).

Con el objetivo de informar, sin la necesidad de un intermediario, los legisladores han encontrado en las redes sociales un instrumento privilegiado para transmitir mensajes, presentar propuestas, asumir posiciones políticas, y en general contribuir a la construcción de una opinión pública menos desfavorable para ellos y mejorar la relación que tienen con sus representados. No es el único instrumento de comunicación, ni siquiera el más importante para ellos, pero en años recientes es uno de los más utilizados. Es cierto que el público que participa en estas redes es reducido y segmentado pero tiene capacidad de reproducción de discurso e incluso llega a ser recuperado por otros medios electrónicos. Así, la subinformación mediática y el estigma del representante que no dialoga se han convertido en un incentivo para que los legisladores hagan uso de las TIC en el ejercicio de su función parlamentaria.

Se puede entonces afirmar que son dos distintos niveles y estrategias del papel que juegan las nuevas tecnologías en la representación parlamen-

taria. Uno es el nivel institucional que utilizan los órganos parlamentarios y otro es el que corresponde exclusivamente a los legisladores. El Congreso mexicano ha empleado las TIC como herramienta publicitaria, pero no como estrategia de comunicación con la sociedad. Es decir, los legisladores en lo individual y la legislatura en su conjunto sí han rediseñado los portales de comisiones o de la organización parlamentaria pero no han logrado construir ciudadanía digital ni abrir sus procesos legislativos a la participación virtual. La tarea de rendir cuentas a los ciudadanos por las acciones que realizan no está en la agenda individual de los legisladores. Por ello, el uso de las redes sociales por los legisladores se ha limitado, en general, a la presentación de opiniones individuales sobre los asuntos públicos, pero el debate no ha enriquecido la deliberación parlamentaria o la inclusión de opiniones en el proceso legislativo.

Esos factores contribuyen a explicar por qué el uso de redes sociales como *facebook* o *twitter* ha sido despreciado por algunos legisladores y por las legislaturas mexicanas. Por un lado, el ciudadano interesado en participar en los debates parlamentarios carece de la interlocución necesaria para incidir, de tal forma que su búsqueda de diálogo se convierte en protesta virtual. Por otro lado, cuando el legislador no propicia el intercambio de ideas, provoca el desinterés de quienes envían sus propuestas u opiniones. Como en todo análisis, no se debe generalizar a partir de casos específicos, ya que existen legisladores con una participación muy activa en las redes sociales, quienes con regularidad las emplean con efectividad en los procesos de deliberación parlamentaria. En los casos que han empleado ese medio virtual, lo hacen también para estrechar vínculos con la sociedad y permanecer vigentes en el debate público y de esa forma contrarrestar la idea de que la razón por la que los ciudadanos no se sienten representados en el Congreso no es tanto porque los legisladores votan a favor o en contra algún asunto controversial, sino por la creencia de que viven en un mundo diferente al del ciudadano y, por lo tanto, no puede comprender las necesidades y preocupaciones de la gente ordinaria (Hibbing, 2003: xiv).

Acciones en el Senado y en la Cámara de Diputados

Los portales de Internet de ambas cámaras del Congreso han sufrido cambios sustantivos en dos momentos históricos. Durante la era del régimen de partido hegemónico no existieron muchos avances para hacer públicas

las acciones de las cámaras del Poder Legislativo, incluso las votaciones individuales de los legisladores a los decretos de reforma o de creación de leyes eran prácticamente inaccesibles pues el único registro era el *Diario de los Debates* que sólo podía consultarse directamente en los archivos de la Cámara de Diputados o del Senado de la República. El resto de la información legislativa era de acceso restringido y se limitaba a los expedientes de cada procedimiento aunque inaccesibles vía remota.

El primer cambio fue en 1997 cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió su hasta entonces hegemónica mayoría legislativa en la Cámara de Diputados. Algunos de los cambios que implementó la oposición en el Congreso fueron la creación de una *Gaceta Parlamentaria* de publicación diaria como instrumento de difusión de la actividad legislativa; un canal de televisión para la difusión de los debates del pleno y del trabajo de las comisiones del Congreso; la creación de un órgano que proporcionara Servicios de Documentación, Información y Análisis que tuvo como objetivo proporcionar asistencia profesional, objetiva e imparcial a los legisladores; un área de Estudios de las Finanzas Públicas encargado de brindar asesoría y generar información especializada de apoyo para la función presupuestaria del Congreso; la implementación de un sistema electrónico de votación que permitiera el registro automático y la consulta remota del sentido de los votos de los legisladores; así como la creación de órganos de gobierno internos plurales que garantizaran la gobernabilidad y estabilidad en los trabajos de la Cámara de Diputados. En consecuencia, el rediseño institucional incluyó la adopción de nuevas tecnologías para la consulta remota de la información que se generaba en la LVII Legislatura. El portal de Internet de la Cámara de Diputados fue rediseñado y se creó un portal específico de servicios parlamentarios para la consulta de las gacetas parlamentarias y se digitalizó la totalidad de los diarios de los debates desde 1917 con la posibilidad de ser consultados vía Internet. No sucedió lo mismo en la Cámara de Senadores donde a pesar de que sí se crearon nuevos instrumentos de difusión de la actividad legislativa, la accesibilidad siempre ha sido más restringida que en la cámara baja.

El segundo momento de relanzamiento de los portales de Internet de ambas cámaras fue a partir de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental durante la LVIII Legislatura (2000-2003), ya que se estableció un catálogo de información que debe ser pública a través de los portales de Internet de cada cámara, independientemente de las dependencias y poderes públicos. Esto obligó al Poder Legislativo, como al resto de las instituciones públicas, a reorganizar

sus procesos administrativos y legislativos con el fin de garantizar la accesibilidad de los apartados señalados por la ley. Sin embargo, el Poder Legislativo buscó su protección frente a posibles sanciones en caso de no proveer la información y limitó el ámbito de actuación del órgano garante de la información pública para que no tuviera jurisdicción sobre las cámaras del Congreso.

Ambos acontecimientos y las acciones en la materia han contribuido a la institucionalización del Poder Legislativo en México aunque con algunos rezagos en materia de transparencia en perspectiva comparada con otras instituciones públicas. En el Senado de la República se creó un Centro de Informática y Telecomunicaciones, dependiente de la Secretaría de Servicios Administrativos, que tiene como misión “planear, programar, coordinar, administrar, vigilar y proporcionar servicios de TIC requeridos para el desarrollo de las actividades de la Cámara de Senadores” (Cámara de Senadores, 2010: 53) y es el área responsable de administrar los sistemas de comunicación y suministrar la información relativa a las votaciones, asistencia y audio automatizado, y simultáneamente debe coordinar y vigilar la seguridad de los servicios de Internet, Intranet y página web del Senado.

Por su parte, en la Cámara de Diputados se creó una Dirección General de Tecnologías de Información también dependiente de una Secretaría de Servicios Administrativos, cuyo objetivo es garantizar la seguridad informática en materia de soluciones y telecomunicaciones y brindar apoyo técnico aunque a diferencia del área correspondiente del Senado, se propone “a través de las herramientas de informática y telecomunicaciones, apoyar el proceso de legislación de la Cámara de Diputados, e incrementar la productividad y eficiencia en el trabajo” (Cámara de Diputados, 2011: 525); es decir, se vincula la tarea legislativa con las TIC, de tal forma que las Tecnologías de la Información y la Comunicación están al servicio de una tarea sustantiva del Congreso, que es la función legislativa. Esto queda aún más claro con la estructura orgánica de la Dirección General de Apoyo Parlamentario pues de esta área dependen las funciones de almacenamiento de las bases de datos de la información legislativa y el servicio de apoyo a las sesiones y el sistema electrónico de votación y asistencia de los diputados. Así, las áreas de administración de TIC en ambas cámaras sirven de apoyo a diversas instancias y órganos, pero no realizan una tarea sustantiva de acuerdo con los manuales de organización y procedimientos del Congreso. Sin embargo, otras funciones igualmente importantes para la actividad parlamentaria no se vinculan directamente con las TIC, como la tarea de control, fiscalización, presupuestaria, gestión y representación. Es decir, las

nuevas tecnologías han servido eficazmente como instrumento de difusión de la actividad legislativa pero no han sido eficazmente empleadas para la vinculación con otras tareas sustantivas como las mencionadas, incluso no han servido como medios de comunicación con la sociedad para mejorar la interlocución con la sociedad, con excepción de los primeros esfuerzos realizados por los presidentes de ambas cámaras en 2009 y 2010.⁵

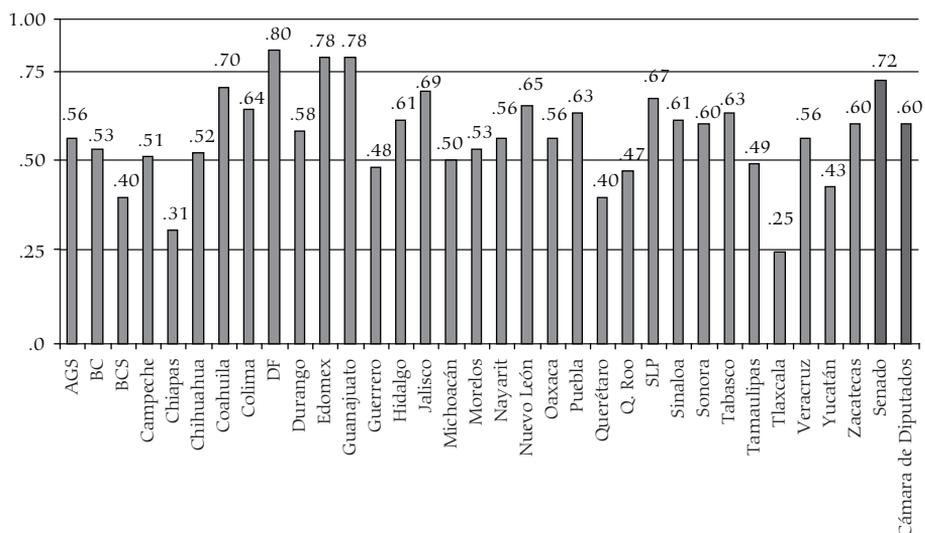
Un estudio realizado en 2010 para medir el nivel de accesibilidad a la información legislativa del Poder Legislativo en México a través de sus portales de Internet, a partir de 106 indicadores organizados en diez variables de información básica que los portales de los parlamentos democráticos deben incluir, de acuerdo con diversos manuales de la Unión Interparlamentaria, demostró las carencias de las estructuras legislativas a nivel local (Puente 2010 y 2011). En la citada medición se pudo documentar cómo algunas legislaturas locales cuentan con portales de Internet con información de interés, actual, sustantiva, de calidad y además emplean mecanismos de retroalimentación durante diversas etapas del proceso legislativo. Como se observa en la gráfica 1, algunas legislaturas locales como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y los congresos del Estado de México y de Guanajuato se encuentran cerca de los niveles mínimos de accesibilidad a la información legislativa, muy cerca de esos estándares se ubica la Cámara de Diputados Federal, mientras que el Senado se encuentra aún rezagado con una puntuación similar a la de los congresos locales de Colima, Hidalgo, Sonora, Sinaloa, Tabasco o Zacatecas. El índice que va de 0 a 1 donde 1 es el nivel básico de información que debe contener cualquier portal de Internet de una legislatura democrática, se demuestra que las legislaturas mexicanas han evolucionado institucionalmente de manera desigual y que las cámaras del Congreso federal no son las que se encuentran a la vanguardia nacional, sino que en algunas variables están rezagadas respecto al resto de los legislativos locales.

Por otro lado, debe destacarse que en los años recientes el proceso de institucionalización se ha estancado para evitar que los órganos internos de las cámaras del Congreso rindan cuentas por sus decisiones y, por el contrario, el acceso a la información sensible como en materia administrativa sea restringido. No es lo mismo lo que sucede con lo que la propia Cámara de Diputados considera la “parte sustantiva del portal” que se refieren a la

⁵Tanto el entonces presidente de la Cámara de Senadores, Carlos Navarrete, como el de la Cámara de Diputados, Jorge Carlos Ramírez Marín, abrieron cuentas en redes sociales para buscar una mejor interlocución con los interesados en los asuntos en discusión en sus respectivas Cámaras, con relativo éxito en su interacción.

información propiamente legislativa, el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de transparencia y lo relativo a la “comunicación social”, término con el que se refieren a los asuntos de prensa y difusión de boletines informativos, entre otros. Con esa limitación, “la modernización, diseño, estructura y contenidos de la página web www.diputados.gob.mx se constituyó en una prioridad, no sólo para contribuir a una mayor transparencia y cumplimiento de la información pública... sino también para facilitar el acceso y consulta de la misma y hacerla lo más atractiva posible a sus usuarios” (Cámara de Diputados, 2006: 90-92). Es decir, los objetivos que se plantean cumplir a través del portal son exclusivamente de difusión y cumplimiento con obligaciones legales pero no de retroalimentación con la ciudadanía.⁶

Gráfica 1
ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA DEL PODER
LEGISLATIVO EN MÉXICO (2010)



Fuente: Puente (2010 y 2011).

⁶El entonces presidente de la Cámara de Diputados, Jorge Carlos Ramírez Marín y el diputado Roberto Albores Gleason, presentaron en 2009 una muy completa iniciativa de reformas legales para la implantación de un sistema de comunicación denominado e-Congreso, que no sólo difundía la tarea del proceso legislativo, sino que también orienta esfuerzos hacia la atención ciudadana y la gestión social. Véase *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, núm. 3019, viernes 28 de mayo de 2010.

Acciones de senadores y diputados

A pesar de las acciones institucionales, la accesibilidad se ha estancado y los esfuerzos de transparencia topan con una estructura de rendición de cuentas que protege a los legisladores de cualquier juicio y sanción de la sociedad (Casar, Marván y Puente, 2010). En síntesis, los legisladores cumplen con sus obligaciones legales y utilizan el portal de Internet para hacerlo, pero estrictamente en aquellos asuntos que la ley les obliga. El resto de sus acciones no están sujetas al escrutinio público si no es por la voluntad individual de algunos legisladores que han realizado esfuerzos para hacer uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio de la función representativa.

La aparición de Internet ha significado una gran oportunidad para que los representantes tengan nuevos canales de comunicación con los electores (Zittel, 2003; Norton, 2008; Dai y Norton, 2008). Así, en la actualidad se pueden observar cuatro modelos de representación parlamentaria: tradicional, partidista, representativo y delegado.⁷

El modelo tradicional se refiere a aquellos políticos que se oponen al uso de nuevas tecnologías, aunque puede ser muy efectivo en la relación con los representados. Las razones por las que un diputado o senador no emplea las nuevas tecnologías para comunicarse con la sociedad suele ser temor, desconocimiento o ambos. Esto le sucede incluso a aquellos legisladores que utilizan el correo electrónico o visitan páginas de Internet pero que desconocen las potencialidades de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) (Norton, 2008: 15) aunque en el caso de México algunos legisladores justifican su ausencia del debate en redes sociales con el argumento de que los distritos que representan o las entidades por las que fueron electos tienen rezagos en materia de tecnología y, en consecuencia, son muy pocos los ciudadanos que tienen acceso a esos instrumentos de comunicación. La participación en redes sociales es prácticamente nula.

El modelo partidario corresponde a aquellos legisladores que únicamente emplean las TIC para enaltecer las posiciones del partido político al que pertenecen, pero cuyas posiciones individuales son reducidas al mínimo. Este tipo de legisladores tienen cada vez mayor presencia en los medios de comunicación debido a que el propio partido pone a su servicio los recursos técnicos y, a su vez, éstos sirven como voceros, pero su función se reduce a la reproducción discursiva pero poco creativa y al casi nulo debate o retroalimentación con otros actores sociales. Su participación en redes sociales es limitada ya

⁷Aunque en inglés se le denomina *tribune model* aquí se empleará el término “delegado”.

que el uso de las redes es monodireccional (Norton, 2008: 16). Estos casos abundan en las legislaturas mexicanas, sobre todo en aquellos partidos políticos de estructuras jerárquicas rígidas cuyos dirigentes tienen capacidad para controlar la acción, comportamiento y discurso de los legisladores.

El modelo representativo es empleado por los legisladores que buscan asumir una tarea representativa con fuertes opiniones propias que se distinguen de las posiciones de las dirigencias partidarias. Este legislador suele utilizar las nuevas tecnologías para presentar asuntos de su interés personal y colocarlos en la agenda de discusión pública a través de medios virtuales con capacidad de repetición en otros medios. De igual forma, suele ser un legislador indisciplinado frente a la línea disciplinaria del partido que lo postuló pero su apuesta está en que su reconocimiento social le otorgue rendimientos a su favor y así minimizar el costo de la indisciplinada. Este tipo de legisladores suele ser un activo participante de las redes sociales, cuenta con un blog personal y le favorece la generación de debates en los medios electrónicos como *twitter* o *facebook*.

El modelo “delegado” que se refiere a aquellos legisladores que ejercen una representación política como simples mandatarios de las instrucciones de la ciudadanía. En los años pretecnológicos estos políticos recibían solicitudes de acciones o gestiones durante los procesos electorales, en medio de las campañas políticas o, en el mejor de los casos, durante las visitas o giras de trabajo que hacían sus comunidades o distritos electorales. Esto empezó a transformarse a mediados de la primera década del siglo xx, cuando se consolidaron los *blogs* como bitácoras de actividades de los legisladores, o la creación de las páginas personales de Internet, y en años recientes mediante el uso de redes sociales como *facebook* o *twitter* donde en esquemas horizontales de intercambio de información, el legislador recibe las opiniones de los ciudadanos o de grupos de interés que deciden presionar a los representantes populares. Este tipo de representante suele asumirse como el vocero de los intereses de la “gente” y cuenta con amplio respaldo popular entre los votantes.

Ninguno de los tipos de representación parlamentaria es mejor que otro sino que se caracterizan de manera diferente y, en consecuencia, se puede observar el comportamiento de los legisladores con relación al uso de las TIC y cómo influyen las mismas en su relación con los representados. En un análisis del comportamiento racional de los actores políticos, la utilización de nuevas tecnologías es una acción estratégica en virtud de que reporta beneficios electorales a un bajo costo, excepto cuando los contenidos no son cuidadosamente elaborados pues pueden exhibir al político frente a públicos

críticos e informados. En 2010, el presidente del Senado de la República buscó nuevos mecanismos de interlocución y fue pionero en la implementación de sesiones abiertas de intercambio de ideas con activistas de redes sociales a través del foro “El Senado responde”, mediante el cual buscó canalizar las demandas específicas de estos ciudadanos. Con el apoyo de Google México, de Alternativa Digital e instrumentado por la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado,⁸ lograron realizar en 2010 un primer foro de este tipo. Meses más tarde, en mayo de 2011, el mismo legislador presentó una plataforma digital que se busca sea un modelo de representación parlamentaria con el uso eficaz de las nuevas tecnologías. En ese foro, el entonces presidente del Senado mexicano afirmó:

[...] hoy en día Internet y las redes sociales son herramientas que fomentan la libertad de expresión de los ciudadanos y la participación política. Por ello, los legisladores estamos obligados a usar, a entender y a interactuar con ellas. Estas tecnologías se han convertido en herramientas útiles para realizar el trabajo legislativo y sobre todo para conocer opiniones, propuestas y sugerencias de muchas personas. Las posibilidades que ofrecen, permiten atender las inquietudes ciudadanas no solamente a través del contacto y la presencia física que en muchos casos puede ser muy limitada, sino mantener una relación permanente e interactiva con la sociedad para generar un diálogo entre ciudadanos y legisladores... En mi trabajo legislativo, decidí hacer un cambio importante en mi página de Internet e incorporé tecnologías como Google Moderador y las redes sociales *Youtube*, *twitter*, *facebook* y un *blog* para poder compartir y aprender con ustedes [...] Muchas viejas estructuras gubernamentales están caducas y otras ya son viejas e inservibles, por lo que hoy los viejos resabios de los enclaves de la burocracia pueden ser vencidos y borrados mediante gestiones, acciones, información, pagos de impuestos y acceso a datos directamente en línea (Navarrete, 2011).

Este ejercicio no ha sido replicado en la legisladora o el presidente de la Cámara de Diputados. Es decir, por un lado hemos visto que mientras en el Senado se ha avanzado en el uso de redes sociales, la accesibilidad a la información es limitada; por otro lado, la Cámara de Diputados ha ampliado el acceso a la información legislativa y administrativa pero su ingreso en redes sociales es muy limitado y poco efectivo, con excepción de aquellos legisladores que al ejercer una representación partidaria o de “delegados”

⁸El entonces presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología, José Francisco Castellón afirmó que “cada día más los políticos, los parlamentarios, en este caso los senadores estamos mostrando la forma como estamos generando leyes, como estamos generando acciones de tipo político, lo que pensamos acerca de los procesos, y esto es precisamente lo que el día de hoy está confluyendo” (Castellón, 2011).

han ingresado a título personal en dichas redes. Por su parte, la mayoría de las legislaturas locales —con excepciones como el Distrito Federal, Guanajuato y el Estado de México— se mantienen rezagadas en ambos apartados, tanto en la accesibilidad a la información legislativa como en las redes sociales que permitan reaccionar de manera inmediata a las solicitudes de ciudadanos y grupos organizados.

Conclusiones

El Poder Legislativo en México ha tenido avances significativos en el uso de nuevas tecnologías que han sido utilizadas para una mayor institucionalización de la tarea parlamentaria y de sus procesos internos de carácter administrativo y legislativo y, en menor medida, para facilitar el acceso de la sociedad en la deliberación de los asuntos públicos. Los órganos parlamentarios han hecho esfuerzos notables para difundir sus actividades mediante vías remotas aunque estos esfuerzos se han limitado al cumplimiento de las obligaciones legales de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero no han dado pasos sólidos hacia la reconstrucción del ciclo de representación que paradójicamente se ha visto roto al tiempo que se consolidan las democracias contemporáneas.

Como demuestra el índice de accesibilidad a la información legislativa, los congresos a nivel local y federal tienen rezagos y pendientes en cuanto al uso de tecnologías como medios de difusión de la tarea legislativa, pero principalmente en la función de representación y gestión sociales. Lo mismo sucede a nivel individual donde los legisladores mexicanos han ejercido un tipo de representación tradicional o partidaria, pero en años recientes algunos de ellos, con mayor presencia mediática, han evolucionado hacia el uso de las redes sociales para interactuar con los ciudadanos y convertir el espacio virtual en espacio de comunicación y retroalimentación como parte del ciclo de representación democrática.

La modernización de los congresos locales y del Congreso federal ha pasado inevitablemente por el uso de las nuevas tecnologías, por la profesionalización de su personal y la utilización de infraestructura sólida para el desempeño de las funciones parlamentarias. En síntesis, el Congreso mexicano y los diputados y senadores han iniciado la exploración del uso de nuevas tecnologías como instrumentos de comunicación, ya que en el pasado reciente lo han empleado casi exclusivamente como instrumento de difusión publicitaria que ha impedido la interlocución con los ciudadanos.

Fuentes consultadas

- ALMOND, Gabriel A. y Sidney Verba (1965), *The Civic Culture*, Little Brown, Nueva York.
- Cámara de Diputados (2011), “Manual General de Organización de la Cámara de Diputados”, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3192-B, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, martes 1 de febrero.
- _____ (2009), *Compendio de Procesos y Procedimientos Administrativos de los Servicios Parlamentarios*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.
- _____ (2006), *Resultados de la Gestión y Modernización Administrativa en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 2003-2006, Oportunidades de Mejora*, Cámara de Diputados, México.
- Cámara de Senadores (2010), *Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores*, Senado de la República, LXI Legislatura, México.
- CASAR, Ma. Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente (2010), “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta (coords.), *La estructura de rendición de cuentas en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- CASTELLÓN FONSECA, Francisco Javier (2011), “Plataforma digital”, Participación Ciudadana en Internet, Senado de la República, 12 de mayo de 2011, disponible en http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=18569&Itemid=81
- Consulta Mitofski (2011), *Monitor Mitofski: Economía, gobierno y política*, México, disponible en www.consulta.com.mx (fecha de consulta junio de 2011).
- DAI, Xiudian y Philip Norton (2008), “The Internet and Parliamentary Democracy in Europe”, en Xiudian Dai y Philip Norton (eds.), *The Internet and Parliamentary Democracy in Europe. A Comparative Study of the Ethics of Political Communication in the Digital Age*, Abingdon, Routledge, Reino Unido, pp. 1-12.
- FENNO, Richard (1978), *Home Style: House Members in Their Districts*, Longman, Nueva York.
- FRICK, María M. (2004), *Parlamentos en la era digital. Explorando América Latina*, mimeo.
- GLADWELL, Malcolm (2010), “Small Change. Why the Revolution Will Not Be Tweeted”, disponible en http://www.newyorker.com/reporting/2010/10/04/101004fa_fact_gladwell (fecha de consulta febrero de 2011).
- HIBBING, John R. (2003), “Foreword”, en Richard F. Fenno Jr., *Home Style. House Members in Their Districts*, Longman classics, Nueva York, pp. v-xvii.
- HIBBING, Jhon R. y Elizabeth Theiss-Morse (1995), *Congress as Public Enemy. Public Attitudes toward American Political Institutions*, Cambridge University Press, Nueva York.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y uso de las Tecnologías de la Información*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=19007> (fecha de consulta mayo de 2011).
- LOEWENSTEIN, Karl (1957), *Political Power and the Governmental Process*, The University of Chicago Press, Chicago.
- MANIN, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NAVARRETE RUIZ, Carlos (2011), "Presentación de Plataforma Digital", 12 de mayo, Senado de la República.
- NORRIS, Pippa (2001), *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty and The Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NORTON, Philip (2008), "Four Models of Representation: British MP's and the Use of ITC", en Xiudian Dai y Philip Norton (eds.), *The Internet and Parliamentary Democracy in Europe. A Comparative Study of the Ethics of Political Communication in the Digital Age*, Abingdon, Routledge, Reino Unido, pp. 13-28.
- PARKER, Glenn R. y Roger H. Davidson (1979), "Why Do Americans Love Their Congressmen so Much More than Their Congress?", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, núm. 1, febrero, pp. 53-61.
- PUENTE, Khemvirg (2011), "La transparencia legislativa local en México", en Ma. del Carmen Martí Capitanachi (coord.), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, México, pp. 159-190.
- (2010), "Transparencia y rendición de cuentas en el Poder Legislativo". Participación en la Séptima Semana Nacional de Transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, disponible en http://snt.ifai.org.mx/downloads/2_M4%205%20Khemvirg%20Puente.pdf
- PUTNAM, Robert (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon y Schuster, Nueva York.
- ROSENTHAL, Alan (2009), *Engines of Democracy. Politics and Policymaking in State Legislatures*, CQ Press, Washington, DC.
- SARTORI, Giovanni (2003), *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, FCE-ITESM, México.
- (1998), *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Barcelona.
- Senado de la República (2011), Informe de Labores Administrativas del Senado de la República, enero-abril, México, disponible en http://www.senado.gob.mx/admon/docs/organizacion/informe_labores/informe_2011.pdf (fecha de consulta mayo de 2011).
- ZITTEL, Thomas (2003), "Political Representation in the Networked Society: The Americanisation of European Systems of Responsible Party Government?", en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 9 (3), pp. 32-53.

Dimensiones del gobierno electrónico en el sector de educación

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Resumen

El presente trabajo aborda las implicaciones del gobierno electrónico en la educación, planteando que el tema debe examinarse en dos dimensiones: una, relacionada con la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el mejoramiento de las capacidades de manejo y el buen gobierno del sistema educativo; otra, vinculada a la aplicación de las TIC para incrementar las posibilidades de aprendizaje, facilitando el acceso a contenidos y sistemas de prestación de servicios educativos de calidad. La idea central se resume en que hace falta mejor educación para una mejor democracia. El ejercicio de los derechos políticos y sociales que favorecen las nuevas y poderosas tecnologías no pasará de ser algo demagógico si no se acompaña y soporta por la educación.

Introducción

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la normatividad, planeación y evaluación globales del sistema educativo nacional. Pero también, posee facultades operativas en lo que hace a la prestación de los servicios de educación básica y normal en la capital del país; tarea que lleva a cabo a través del órgano desconcentrado denominado Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Debido a la naturaleza de dichas funciones, el tratamiento del tema del gobierno electrónico en la SEP implica necesariamente un tratamiento en dos dimensiones. La primera, relacionada con la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el mejoramiento de las capacidades de manejo y el buen gobierno del sistema educativo. La segunda, tiene que ver con la aplicación de las TIC para incrementar las posibilidades de aprendizaje, facilitando el acceso a contenidos y sistemas de prestación de servicios educativos de calidad. Dicho en forma breve, el gobierno

electrónico en el sector educación implica *las TIC en la gestión y educación para las TIC*.

En la era digital, el desarrollo de los temas comprendidos en ambas vertientes, no puede concebirse sin el uso de los medios electrónicos como Internet, que ha actuado como el principal facilitador del llamado gobierno electrónico. La llamada supercarretera de la información, ha potenciado el proceso político al mejorar las oportunidades y posibilidades en la participación en el proceso de toma de decisiones; hace al gobierno más abierto y transparente en el sentido de que el ciudadano a través de la red, puede obtener información y observar cómo van las cosas en el gobierno; y posibilita el mejoramiento sustancial de prestación de los servicios públicos como la educación, que a su vez juega un papel indispensable para el uso de las TIC, el desarrollo del gobierno digital y en general para el arribo de cualquier sociedad a la llamada sociedad del conocimiento.

Las preguntas que han guiado la elaboración de este ensayo, son: ¿cuáles son las dimensiones del gobierno electrónico en una dependencia como la Secretaría de Educación Pública?, ¿cómo se encuentra formulada la política sobre gobierno electrónico en la SEP?, y ¿cuáles son los principales avances y retos? Las respuestas a las mismas, han servido para estructurar el contenido del trabajo.

Comunicación e información en la gestión del sistema educativo

La comunicación es fundamental en todo sistema, mediante este proceso vital los elementos se relacionan entre sí, afectando e influenciando la dirección de sus vidas individuales y de sus tareas comunes. A través de ella, el sistema establece una relación funcional con el medio y, en un permanente intercambio de informaciones y conductas, el sistema integra su estructura y funciones (Corsi, 1996).

En las organizaciones, los procesos de comunicación condicionan su sobrevivencia y eficacia, dado que permiten mantener la interdependencia entre los distintos componentes que la organización necesita para funcionar. Por tanto, no existe organización que no tenga como operación propia la comunicación. La apertura de la organización al entorno se basa en su mayor o menor capacidad para establecer y mantener con éste —a través de la comunicación—, intercambios de información para conocer las necesidades y expectativas del entorno que ella puede satisfacer e informarle

sobre sus servicios o productos. La eficacia de las organizaciones se basa en la cooperación articulada de elementos especializados e interdependientes y, por lo tanto, en la eficacia y exactitud de sus comunicaciones. En lo que respecta a la actividad pública, no es necesario hacer demasiadas disquisiciones sobre la importancia y ventajas de fortalecer, no sólo la articulación al interior del gobierno, sino con las personas, empresas, instituciones y demás actores en los diferentes ámbitos de la sociedad. Ello requiere de instancias y procedimientos de comunicación que permitan tanto el conocimiento público de la información generada por el gobierno, como el conocimiento por parte del gobierno de las expectativas y reacciones de los diferentes grupos sociales.

Un mayor y mejor flujo de información desde los organismos públicos hacia la sociedad tienen beneficios evidentes. Primero, porque fortalece al sistema democrático en tanto contribuye a la formación de mejores ciudadanos. Segundo, porque genera un sinnúmero de efectos secundarios positivos sobre el sistema social al transparentar los procesos colectivos en donde el Estado tiene incidencia (INAP, 1997). La comunicación gobierno-sociedad debe ser concebida y ejercida entonces, como un proceso bidireccional, en el sentido no sólo de lograr una suficiente difusión de las políticas oficiales, sino de poder captar las reacciones de los diferentes grupos que tienen interés en los asuntos públicos.

Específicamente en el campo de la política educativa, debe decirse que la emisión de información por parte de las autoridades es indispensable para concientizar a la sociedad sobre la necesidad de una reforma, política o programa educativo y lograr su adhesión, en especial, la de los actores directos, como los funcionarios, docentes, padres de familia y alumnos. La comunicación es un factor que contribuye a que los actores tengan un mejor conocimiento del sistema educativo y constituye una condición para que entren en acción y tomen control de las diferentes metas y procesos que a ellos atañen. Louis Gerstner (1996: 122-123) señala que la empresa educativa tendrá éxito con más probabilidad, cuando una gran cantidad de maestros, padres, alumnos y líderes compartan la visión de cómo debe desempeñarse la educación. La comunicación en la educación no debe ser sólo una cuestión de relaciones públicas, sino debe comunicar la sustancia de la tarea educativa.

Así, la necesidad de la comunicación no sólo se aplica a las administraciones educativas en sus distintos niveles, sino a la propia escuela en su relación con el entorno y al interior de ella misma. Los directivos escolares deben promocionar sus escuelas y compartir ideas con la comunidad educa-

tiva, por lo que deben abrir los canales de comunicación que faciliten la construcción de una visión compartida (Covarrubias, 2000). La planeación y evaluación del sistema educativo en sus distintos niveles y considerando las nuevas condiciones de operación, no tiene que limitarse a la producción y utilización de la información con miras a tomar decisiones, será importante asimismo, difundir esta información. Muchas resistencias a determinadas políticas oficiales pueden explicarse en la información incompleta o inexacta.

Si no existe por parte de administradores y profesores una identidad con los principios y objetivos, no sólo del sistema educativo nacional y/o estatal, y con respecto a los planes educativos de ambos, se corre el riesgo de que el compromiso y aún más, los intentos de cambio estén destinados al fracaso. Esta identidad tiene como sustento la información y la coparticipación, sólo de esta manera podrá generarse un sentido de corresponsabilidad en quienes, en última instancia, serán los que lleven a la práctica lo que en dichos planes se establezca.

Las TIC y la relevancia social de Internet

La realidad de la tecnología parece haber superado la imaginación de la magia, y en ocasiones también a la ciencia ficción, dando peso a la afirmación de que los cambios en las comunicaciones que estamos viviendo no tienen precedentes. No sólo hemos vivido una revolución tecnológica, entre otras muchas otras, sino la que hoy vivimos parece constituir una verdadera revolución social.

Lo de la magia viene a cuento, porque cuando apareció el primer libro de Harry Potter en 1997, tan sólo un año antes de que Google fuera lanzado a nivel mundial, la encantadora Hermione Granger, pasaba horas y horas en la biblioteca de Hogwarts buscando entre pilas de libros descubrir qué es un *basilisco* o cómo hacer una poción de amor. La idea de que un aprendiz de mago, podría haber utilizado un artefacto de magia en el que pudiera anotar un nombre y en medio segundo contar con una avalancha de historias, noticias, artículos científicos, libros e imágenes —incluyendo aquellas que no se deben mirar—, parecía ser algo como desear una escoba de Quidditch con un diseño demasiado futurista. Así, tras haber sido atrapada en la historia de la zaga, Hermione deberá seguir trabajando de la misma manera en todas las películas de Harry Potter, mientras con toda seguridad los niños sorprendidos le preguntarán a sus padres: “¿por qué está haciendo eso?”, “¿por qué no utiliza Google?” (Gopni, 2011).

Por otro lado, si bien es cierto que técnicamente hablando Internet es una red de redes informáticas; o como apunta Johari (2007): “una federación de miles de redes de propiedad y operación independiente” considerando a cada una de éstas como sistemas autónomos, sin duda Internet representa mucho más. Quizá la base de una revolución social en virtud de las posibilidades de comunicación que ofrece.

Como explica Manuel Castells (2011), está claro que las revoluciones no son producidas por la tecnología de comunicación, pero sin ella no habrían tenido la forma que tienen, no habrían sido tan espontáneas, ni de difusión tan rápida, ni tan autoorganizadas de forma flexible y poco controlable, sin partidos de vanguardia ni líderes autoproclamados.

La idea original de una red, que permitiera a un investigador en Carolina del Norte, iniciar una sesión de trabajo en una computadora central del MIT, o en una máquina en Caltech, en California, o donde sea, para hacer un mejor uso de recursos muy costosos y escasos, se vería rebasada muy pronto. Sorprendentemente se descubrió que en realidad había muy poco del uso pretendido, y en su lugar las personas que estaban en la red (Arpanet), la estaban utilizando para algo que muchos de los fundadores pensaban frívolo: el envío de mensajes entre sí. Es decir, este mecanismo increíblemente caro, diseñado originalmente para permitir que las personas ingresaran a grandes ordenadores centrales o *mainframes*, estaba siendo utilizado en lo que a la postre se convertiría en el correo electrónico tomando por sorpresa a sus creadores. Y es que como advierte Naughton (2009), “si algo se sabe acerca de los seres humanos, es que son individuos socialmente compulsivos”, y si se les da una herramienta adecuada de comunicación la utilizarán para comunicarse entre sí. Esto, que en retrospectiva debería haber sido evidente, por un tiempo no lo fue.

Así, de ser un proyecto del Departamento de Defensa del gobierno estadounidense, surgido en los años sesenta con el propósito de desarrollar técnicas y tecnologías que permitieran la comunicación entre computadoras a través de múltiples redes, el día de hoy, tiene un significado social sin precedentes.

Los datos siguientes, dan tan sólo una idea de la relevancia que la llamada *súper carretera de la información* tiene en nuestras vidas. De acuerdo con Pingdom (2011) en 2010, a nivel mundial fueron enviados 107 trillones de correos electrónicos, lo que significa un promedio de 294 billones de mensajes por día. La cantidad de cuentas de correo ascendió a 2.9 billones, de las cuales 25 por ciento son de carácter institucional. El total de sitios web del mundo fue de 255 millones, de los cuales 1.4 millones se crearon en 2010. De los dominios existentes, 88.8 millones correspondieron al do-

minio .com, 13.2 millones al dominio .net, y 8.6 millones al dominio .org. Mientras que la cifra estimada de usuarios de Internet, a junio de 2010, fue de 1.97 billones, el incremento de dichos usuarios con respecto al año anterior, representó 14 por ciento. En términos regionales, los internautas se distribuyeron así: Asia 825.1 millones, Europa 475.1 millones, América del Norte 266.2 millones, Latinoamérica y el Caribe 204.7 millones, África 110.9 millones, Medio Oriente 63.2 millones y Australia y Oceanía 21.3 millones.

Una dimensión de creciente importancia en Internet son las llamadas redes sociales. *Twitter* que afronta su quinto aniversario el próximo mes de julio contabilizó en 2010, un total de 25 billones de mensajes o *tuits*. Sólo en este año se crearon 100 millones de nuevas cuentas en *Twitter*, para el mes de septiembre, las personas en dicha red sumaron 175 millones (Pingdom, 2011).

Es un momento clave floreciente para esta red social, popularizada entre el gran público gracias a la relación sostenida entre “famosos” y medios de comunicación, pero que ha mantenido y acrecentado un papel informativo, desempeñando un papel clave en los acontecimientos históricos como las recientes rebeliones en los países árabes. Desde su puesta en marcha, prácticamente todas las grandes noticias han saltado primero en *Twitter*.

Twitter no es sólo cosa de adolescentes. Existen escritores, intelectuales, presidentes de gobierno. Para todos ellos, las ventajas son muchas: se trata de una herramienta de *marketing* barata, efectiva y fácil de manejar. La desventaja es que se arriesgan a escuchar lo que no quieren oír. Así, tras unos años de tanteo, muchas empresas y organizaciones lo han incorporado con relativa naturalidad a sus estrategias comunicativas (Rodríguez, 2011: 44).

Un debate que ha pasado en pocos meses de los teóricos de la red a los telediaros: ¿puede *Twitter* cambiar el mundo gracias a sus portentosas capacidades para la comunicación? Hace solo un año, la pregunta podía provocar risa. Hoy ya no, cuando la web de Wikileaks fue inutilizada por la empresa que gestionaba sus DNS, los usuarios difundieron en segundos por toda la red las nuevas direcciones. Refiriéndose al potencial de las redes sociales, Manuel Castells las llama *wikirrevoluciones, como Wikipedia*:

[...] movimientos sociales autogenerados y autoorganizados, que se basan en redes horizontales de comunicación y confianza entre la gente, que empiezan en *Twitter* y *Facebook* y acaban en la calle y, cuando es necesario, en las barricadas, como en los tiempos heroicos. Pero para llegar a las barricadas hay que pasar por la red. Estas son las revoluciones de nuestro tiempo,

protagonizadas por jóvenes con los medios propios de su generación, las redes sociales (Castells, 2011: 44).

En lo que corresponde a *Facebook*, el número de miembros alcanzó los 600 millones; solamente en 2010, la cantidad de personas que se sumaron a esta red social alcanzó los 250 millones (Pingdom, 2011). Sobre este punto, conviene traer a colación el caso de la Ciudad de México que según Socialbakers (2011), ocupa el tercer lugar en el mundo con más usuarios de esta red social. Las 10 ciudades con mayor número de usuarios —en millones— son: Yakarta con 17.4, Estambul 9.6, Ciudad de México 9.3, Londres 7.6, Bangkok 7.4, Buenos Aires 6.5, Ankara 6.5, Kuala Lumpur 6.5, Bogotá 6.4 y Madrid 5.9.

Por otra parte, los sitios web conocidos como *blogs*, de acuerdo con el sistema de seguimiento automatizado de tendencias BlogPulse (2011), rebasaron, en el año de referencia, los 150 millones.

Entre las numerosas expresiones que dan cuenta de la relevancia de Internet, se encuentra el hecho de que durante la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información celebrada en Túnez en 2005, se hizo un llamado a la Asamblea General de las Naciones Unidas para declarar el 17 de mayo como el Día Mundial de la Sociedad de la Información, estableciéndose desde entonces, el Día Mundial de Internet.

Como parte de los cambios sociales asociados con Internet, y de acuerdo con el propósito y alcance del presente trabajo, mencionaremos a continuación algunos datos relativos al uso de Internet en el sector público y de manera particular, en el sector educativo.

Internet en el gobierno

En el contexto de la llamada *nueva gestión pública*, Internet ha operado como un facilitador de la reinención del gobierno referida por Osborne y Gaebler (1992). Esto, en la medida en que ha fomentado el trabajo en equipo y el intercambio de información, ha incitado a los políticos y la prensa, ha sido de gran utilidad para las empresas y ha contribuido a atender las necesidades de los ciudadanos (Holmes, 2001).

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) electrónicas como Internet, ofrecen posibilidades que no existían antes, permitiendo una mayor implicación de los ciudadanos en la tarea de gobierno. En el gobierno electrónico pueden distinguirse esencialmente tres áreas: a) pro-

veer fácil acceso a información y a los servicios del gobierno a ciudadanos y al sector privado, *b*) mejorar la calidad de los servicios a través de una mayor celeridad, competitividad y eficiencia en los procesos, y *c*) ofrecer a los ciudadanos mayores oportunidades para participar en los procesos democráticos. Una definición recapituladora es la que aporta Farahani, al indicar que el gobierno electrónico tiene finalidades de naturaleza democrática, de racionalización o eficiencia en el uso de los recursos, así como de calidad de los servicios provistos por el gobierno.

Resaltamos este último punto, en virtud de que el gobierno electrónico potencia la participación en el proceso político, al mejorar las oportunidades y posibilidades en la intervención en la toma de decisiones. Empodera a la gente para participar en las decisiones sobre un tema en particular cuando los funcionarios públicos o los políticos elegidos solicitan *inputs* o *feedback* sobre diferentes temas para soportar la toma de decisiones cuando existen intereses en competencia o diferentes opciones de política pública posibilitando con ello influir en la decisión final.

De igual manera, hace al gobierno más abierto y transparente, el ciudadano puede obtener información y observar cómo van las cosas en el gobierno. La red constituye un medio para que los gobiernos pongan a disposición información al público y a los ciudadanos, documentos *online*, para verlos, descargarlos y analizarlos. En razón de lo anterior, los ciudadanos no sólo pueden reaccionar al gobierno, sino que pueden generar iniciativas al pasar a un papel más dinámico usando las TIC. Desde esta perspectiva, se hace posible una mayor democracia directa *versus* democracia representativa.

A pesar del desarrollo del gobierno electrónico, y consecuentemente de la necesidad de información al respecto, existen muy pocos datos comparables a nivel internacional, nacional y local. Esta falta de estadísticas contrasta con la información oficial sobre la sociedad de la información. Cada vez son más los gobiernos que ofrecen cifras sobre el uso de las TIC en las empresas y los hogares. Por ejemplo a nivel internacional, se han desarrollado estadísticas armonizadas sobre uso de TIC bajo los auspicios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y del *Eurostat*, mecanismo dedicado a fomentar el acceso del público a la información relativa a las iniciativas y políticas de la Unión Europea (OCDE, 2008).

Para destacar los avances por un lado, en la penetración del gobierno electrónico en la Unión Europea y, por otro, en su medición, conviene traer a colación los llamados “20 Basic Services”, 12 para ciudadanos y 8 para empresas que han sido objeto de medición desde 2001 (véase cuadro 1).

Mediciones que más allá de calificar o *rankear* los diferentes usos de gobierno electrónico, son de gran valor en el sentido de que ofrecen un valioso punto común de referencia para los países del área. La Comisión Europea considera que éstas representan un importante punto de referencia de gran valor para los países del área. Señaladamente, permiten saber cómo los servicios del *e-Government* son gestionados y cuales arreglos organizacionales e institucionales generan un desempeño de alto valor para los ciudadanos y las empresas; así como cuáles son las mejores prácticas para ser difundidas, copiadas o adoptadas (European Commission, 2010).

Cuadro 1
LOS 20 SERVICIOS BÁSICOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO
EN LA UNIÓN EUROPEA

<i>Núm.</i>	<i>Ciudadanos</i>	<i>Núm.</i>	<i>Empresas</i>
1	Declaración de impuestos sobre ingresos de las personas y notificaciones.	13	Contribuciones sociales para empleados.
2	Servicio de búsqueda de empleo a cargo de agencias oficiales.	14	Declaración del impuesto sobre la renta de las empresas y notificaciones.
3	Beneficios de la seguridad social: para desempleados, cuidados infantiles, gastos médicos (reembolso o pago directo), y ayudas para estudiantes.	15	Declaración del impuesto al valor agregado (IVA) y notificaciones.
4	Trámite de documentos personales: pasaporte y licencia para conducir.	16	Apertura de nuevas empresas y negocios.
5	Registro de automóviles:	17	Envío de datos y cuestionarios estadísticos a oficinas de gobierno.
6	carros nuevos, usados e importados.	18	Declaración de aduanas producto de las actividades normales de una empresa.
7	Solicitud de permisos para construcción.	19	Trámite de permisos relacionados con el medioambiente, relacionadas al inicio de actividades de las empresas.
8	Declaración a la policía (p.ej. en caso de robo).	20	Adquisición de bienes y servicios a cargo del gobierno sujetos a convocatoria pública.
9	Bibliotecas públicas: disponibilidad y búsqueda en catálogos.		
10	Certificados de nacimiento y matrimonio: solicitud y entrega.		
11	Inscripción en instituciones de educación superior / universidad.		
12	Aviso de cambio de domicilio de personas (dentro del país).		
	Servicios relacionados con la salud: disponibilidad de servicios y citas para hospitales.		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *European Commission* (2010).

En nuestro país, sin embargo, se carece de datos oficiales homologados sobre la situación en el uso de Internet en los diferentes niveles de gobierno. Las cifras recopiladas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares 2008*, se enfocan sólo al uso y aprovechamiento de Internet en los hogares y por los individuos, omitiendo al sector público.

De los últimos datos ofrecidos por dicho organismo, correspondientes a 2008, destaca que a marzo de ese año, una cuarta parte de la población de seis años o más, equivalente a 22.3 millones de personas, usan los servicios de Internet. En cuanto a la frecuencia de uso, los datos muestran que quienes acceden a Internet lo hacen de forma recurrente, 91 por ciento utiliza la red mundial al menos un día por semana. Si a este porcentaje se añaden las personas que acceden al menos un día de cada mes, la proporción alcanza 98.4 por ciento. Por el contrario, los *usuarios esporádicos*—aquellos que indicaron un uso semestral o anual— representaron únicamente el uno por ciento del total.

Por otro lado, de acuerdo con el tipo de transacción electrónica que llevan a cabo, el comercio electrónico es poco recurrente entre los internautas mexicanos. La proporción que realiza transacciones en línea es de 7.8 por ciento. De los usuarios que realizan transacciones electrónicas, 29 por ciento señaló realizar sólo compras, 26.6 por ciento sólo hace pagos y 44.3 por ciento realizan ambas actividades.

Por lo que se refiere a los lugares de acceso, tres de cada cinco usuarios de Internet hacen uso de los servicios de la red desde un sitio fuera del hogar (62.3 por ciento).

En relación con el equipamiento, durante el periodo 2001-2008, los hogares con Internet crecieron a una tasa media de 14.5 por ciento, misma proporción en la que se han incrementado los hogares con computadora. No obstante las elevadas tasas de crecimiento, a marzo de 2008 se reportaron 3.7 millones de hogares con conexión a Internet, lo cual representa una proporción de poco más de uno por cada 10 hogares.

De los hogares con computadora (7.1 millones), 48 por ciento señaló no contar con conexión a Internet; de éstos, poco más de la mitad registró la falta de recursos económicos como la principal limitante para contar con conexión a la red, una cuarta parte manifestó no necesitarla.

Retomando el asunto de la falta de información sobre el uso de Internet en el gobierno, en el documento *E-Gobierno para un mejor gobierno*, la OCDE ha adelantado dos posibles explicaciones: la primera, que es mucho más

difícil encuestar al sector público que a las empresas o individuos. Un problema fundamental es delimitar y describir las entidades del sector público. La segunda razón es que, dada la relativa novedad del gobierno electrónico, no existen definiciones fiables ampliamente aceptadas sobre las TIC en el sector público y sobre el gobierno electrónico, ni indicadores para medirlos dentro y fuera de la administración (OCDE, 2008: 197).

En este orden de ideas, para contar con una imagen más completa de los logros y el potencial del gobierno electrónico, será indispensable que las estadísticas vayan mucho más allá de medir la disponibilidad en línea de los servicios que ofrecen los gobiernos.

Internet en la educación

La mayoría de las definiciones a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) e Internet enfocan su uso desde un punto de vista general, pero en términos educativos, ¿qué significa realmente internet para la educación? Podemos dar respuesta a esta pregunta con la definición recapituladora de la División de la Sociedad de la Información de la UNESCO, que los considera como un conjunto de instrumentos cada vez más eficaces para crear y difundir el conocimiento, así como para aprovecharlo en común. Por lo tanto, las competencias en la utilización de la informática son tan esenciales como los conocimientos básicos en lectura, escritura y cálculo (UNESCO, 2005).

La OCDE habla no sólo de la importancia de que los alumnos accedan a las TIC, sino de que hagan un uso eficaz de ellas. Cuando este uso eficaz se logra, asegura que se tiene un impacto positivo inmediato en los entornos de aprendizaje; por ejemplo, la creación de una interacción más dinámica entre los estudiantes y profesores, aumentar la colaboración y el trabajo en equipo en las actividades de resolución de problemas, estimular la creatividad en los estudiantes y profesores para ayudar a controlar y monitorear su propio aprendizaje. Además, un uso exitoso de las TIC en las escuelas puede ayudar a los estudiantes a desarrollar habilidades, tanto específicas de las TIC como aquellas que le serán de utilidad en su vida futura a nivel académico y profesional.

Así, el uso de las TIC que según Jaqueline Hess en el terreno educativo inició hace más o menos un cuarto de siglo, primero en los países industrializados y después en aquéllos con grados menores de desarrollo, se ha venido extendiendo y diversificando en los distintos niveles y tipos de

enseñanza del sistema educativo, abriendo nuevos espacios para la reflexión, el estudio y el aprendizaje de alumnos, maestros y sociedad en general y el acceso a una amplísima gama de información pertinente y relevante para el desarrollo de las personas (Ramírez, 2006).

Un ambiente de aprendizaje enriquecido con tecnología ofrece al educador nuevas formas de enseñar y reflexionar sobre su propia práctica educativa, permitiéndole facultar al estudiante en el uso de dicha tecnología para estimular el proceso de aprendizaje. Las TIC tienen ese potencial para diseñar escenarios de interacción que se verán reflejados en experiencias significativas en los ambientes de aprendizaje. Cuando dicho ambiente se ha diseñado con una bien definida y clara intención, con el objetivo de estimular el aprendizaje a través de la interacción de diversas formas: alumno-alumno, alumno-profesor, alumno-contenidos (Burgos, 2010). Lo anterior, supone que los maestros cuenten con una serie de competencias digitales que les permitan utilizar las TIC y el Internet como elementos de apoyo pedagógico.

De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la conexión a Internet permite a las escuelas acceder a información actualizada y relevante para los procesos de enseñanza y aprendizaje; en forma paralela ofrece a profesores y estudiantes la posibilidad de intercambiar experiencias e ideas e integrarse a una comunidad educativa y de conocimiento más amplia (INEE, 2009).

En este contexto ha surgido la expresión del *e-learning* o aprendizaje en red, que se utiliza para hacer referencia a la formación que utiliza la tecnología de distribución de la información a través de una red abierta como Internet, o una red cerrada como Intranet. Según Cabero, la formación basada en la red se refiere a una modalidad formativa a distancia que se apoya en la red, y que facilita la comunicación entre el profesor y los alumnos según determinadas herramientas sincrónicas y asincrónicas de la comunicación (Cabero, 2006: 2).

Estas definiciones, nos permiten extraer una serie de descriptores que son los que caracterizan las actividades educativas basadas en las TIC, y principalmente apoyadas en Internet: acceso a librerías virtuales, consulta de enciclopedias en línea, intercambio de conocimientos y experiencias entre estudiantes, aprendizaje colaborativo, educación a distancia, aprendizaje virtual, enriquecimiento cultural a través del contacto virtual de estudiantes con otras culturas sin necesidad de desplazarse de sus propios centros educativos. Estas son tan sólo algunas de las aplicaciones que son posibles gracias a dichas tecnologías.

A reserva de ofrecer más adelante, información con mayor detalle, retomamos aquí el panorama referente a 2008 —citado en el punto anterior—, ofrecido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, según el cual, 77 por ciento de los cibernautas mexicanos tiene menos de 35 años, lo que en principio sugiere dos cosas: una, que los jóvenes son quienes más uso hacen de la tecnología; dos, que también son los primeros que las adoptan. De este grupo, la proporción de niños de entre 6 a 11 años que navega en la red equivale a 7.3 por ciento.

En cuanto a la proporción de usuarios de Internet por nivel de escolaridad, se tiene que entre la población con estudios de nivel primaria, la proporción de quienes usan Internet es de uno de cada diez; mientras que para los de nivel secundaria, la proporción se duplica y en quienes cuentan con estudios de posgrado, llega a ocho de cada 10.

En relación con el tipo de uso que los usuarios le dan a red, las actividades específicas muestran que lo referente a consultas de corte académico significó un porcentaje de poco más de 43 por ciento, superando al correo electrónico, la búsqueda de información en general y el *chat*.

El gobierno electrónico en la SEP

Este apartado lo hemos pensado y organizado teniendo en mente la definición que considera que una política es en un doble sentido un curso de acciones: curso de acción deliberadamente diseñado y curso de acción deliberadamente seguido. Es decir no sólo lo que hace el gobierno dice y quiere hacer, también lo que realmente hace y logra (Aguilar, 1992: 25-26). De este modo, se pretende responder —hasta dónde el alcance del ensayo lo permite— a las preguntas de cómo se encuentra formulada la política sobre el gobierno electrónico en la SEP y cuáles son los avances y retos en la materia.

Formulación de la política

La formulación de una política conlleva precisar el sentido que deberá tener la acción. Contiene elementos normativos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable (Oszlak, 1980). En el caso que nos ocupa, la enunciación de la política de gobierno electrónico en nuestro país ocurre en un marco más general, del cual nos centraremos tan sólo en dos de sus

expresiones: “Código Iberoamericano de Buen Gobierno” (CLAD, 2006) y la “Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico” (CLAD, 2007) iniciativas de las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno, la XVI realizada en 2006 en Montevideo, Uruguay, y la XVII efectuada en 2007 en Santiago de Chile, respectivamente. Ambas, con el propósito de promover la mejora de la gestión pública en la región.

En forma específica, la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” señala que la administración pública deberá buscar la optimización de las tecnologías de la información y la comunicación, para la mejora y acercamiento del servicio a las necesidades ciudadanas, así como de la propia gestión pública, mejora de la atención, trámites en línea, participación y transparencia. Para ello, ha de facilitar múltiples modalidades de acceso y realización de trámites, así como el intercambio documental y de información en ambos sentidos administración-ciudadano. Destaca en el documento, el énfasis en propiciar la interconexión entre las diferentes administraciones orientada a la simplificación de trámites para el ciudadano.

La política de gobierno electrónico en el caso de la SEP, se encuentra delineada por el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (SEP, 2007) y por la llamada Agenda de Gobierno Digital (SEF, 2008) que aplica de manera transversal a los diferentes sectores de la administración pública federal. Tanto el programa Sectorial como la Agenda, tienen su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que en el eje rector 5, Democracia efectiva y política exterior responsable, plantea: “Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de información y comunicaciones para la gestión pública”.

Resulta relevante que uno de los seis objetivos generales del PSE, tiene que ver exclusivamente con el desarrollo y utilización de las TIC en el sistema educativo nacional. El objetivo 3 establece: “Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento”.

El PSE destaca el uso didáctico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), para que México participe con éxito en la sociedad del conocimiento. Indica que se promoverán ampliamente la investigación, el desarrollo científico y tecnológico, y la incorporación de las tecnologías en las aulas para apoyar el aprendizaje de los alumnos. Asimismo, menciona el compromiso de fortalecer la formación científica y tecnológica desde la

educación básica, contribuyendo así a que el país desarrolle actividades de investigación y producción en estos campos.

Por otro lado, la Agenda de Gobierno Digital establece las estrategias y acciones para la consolidación de los esfuerzos comunes que faciliten el acceso a la información y a los servicios gubernamentales mediante el uso de las TIC. La agenda plantea fomentar la participación ciudadana, a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en conjunción con los poderes Legislativo y Judicial, los gobiernos estatales y municipales, la industria, la academia y la sociedad en general (SFP, 2008: 3-4).

El fundamento normativo y programático de la política de gobierno electrónico en la SEP, incluye también el acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (SFP, 2005) y el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (SFP, 2008). Conviene destacar la estrecha relación entre la agenda y el programa de mejora, ya que el objetivo de la primera expresamente señala apoyar a este último.

Dimensión administrativa

Un estudio de la Unidad de Gobierno Digital —con el apoyo del Órgano Interno de Control en cada institución— dirigido a examinar el grado de desarrollo de esta política en el sector público, presenta indicios sobre la situación del gobierno electrónico en la Administración Pública Federal y en cada uno de sus 16 sectores.

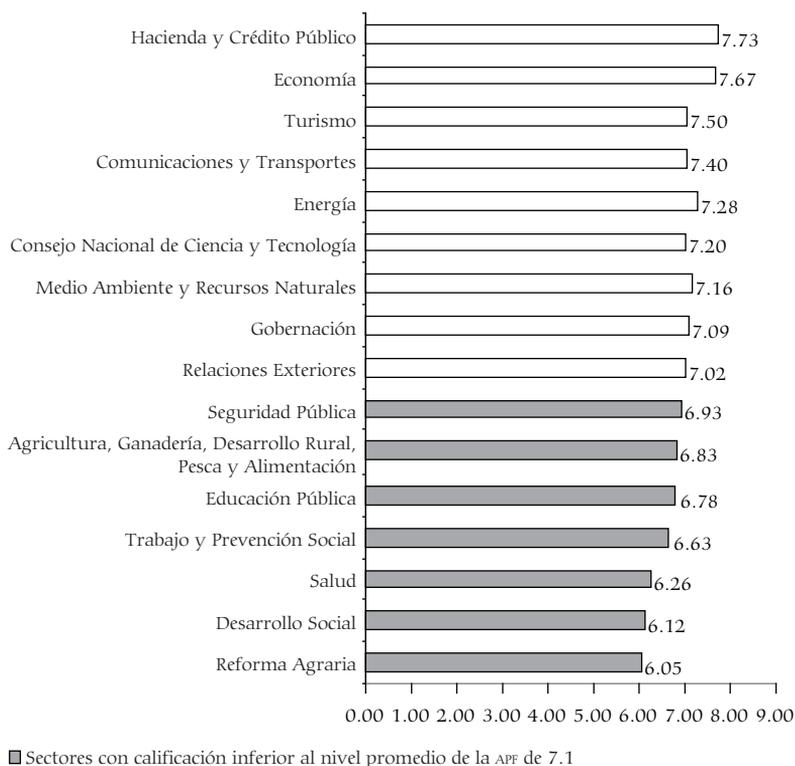
En el ejercicio 2009, se calificó el desempeño de 194 instituciones, aplicando un cuestionario basado en la metodología *METER* (Herramienta de Medición y Evaluación de la Preparación en Gobierno Electrónico, por sus siglas en inglés), propuesta por la ONU para medir qué tan preparados se encuentran los países miembros en cuanto al gobierno electrónico. La evaluación considera los siguientes rubros: *a)* Infraestructura de TIC, *b)* Cobertura de roles y procesos del área de TIC, *c)* Lineamientos, prácticas y metodologías en las que se basa la aplicación de las TIC, *d)* Impulso al gobierno digital, *e)* Automatización de trámites y servicios, su difusión y uso, y *f)* Protección de la información y de los activos de TIC. Como resultado se obtiene el llamado *grado de madurez de gobierno digital* que se clasifica en tres niveles: bajo (0 a 5.99), medio (6.00 a 7.99) y alto (8.00 a 10.00) y se

obtiene de la medición de seis temas mediante un cuestionario que se aplica anualmente a las instituciones del gobierno federal.

Durante el año en cuestión, el grado de madurez global de gobierno digital en el conjunto de dependencias y entidades del gobierno fue de 7.01. De estas instituciones 20.4 por ciento registró calificaciones que las ubican en el nivel bajo. La calificación obtenida por la SEP fue de 7.78 puntos (nivel medio) ocupando la posición número 53 entre las 194 instituciones evaluadas (PEF, 2009).

Si se examinan los resultados por cada sector, el de educación pública con una calificación de 6.78 ocupa la antepenúltima posición, por debajo del nivel promedio de la administración pública federal que es de 7.01 (véase cuadro 2).

Cuadro 2
RESULTADOS POR SECTOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL



Fuente: SFP (2009).

De manera específica, en el sector educativo, los resultados de ese reporte indican que entre las 28 instituciones que conforman al sector de educación, la SEP —dependencia coordinadora del mismo— se encuentra en sexto lugar, después de organismos como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con 8.39 puntos y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (8.00 puntos), segundo y tercer lugar, respectivamente (véase cuadro 3). Conviene mencionar que la calificación promedio del sector fue de 6.78.

Cuadro 3
RESULTADOS DEL SECTOR EDUCACIÓN PÚBLICA

<i>Posición</i>	<i>Institución</i>	<i>Calific.</i>
1	Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	8.74
2	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	8.39
3	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	8.00
4	Instituto Mexicano de la Radio	7.86
5	Estudios Churubusco Azteca, S.A.	7.78
6	Secretaría de Educación Pública	7.78
7	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	7.63
8	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	7.57
9	Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	7.56
10	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	7.41
11	Instituto Politécnico Nacional	7.37
12	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	7.37
13	Educal, S.A. de C.V.	7.21
14	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	7.04
15	Fondo de Cultura Económica	6.92
16	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	6.63
17	Instituto Mexicano de Cinematografía	6.55
18	Universidad Pedagógica Nacional	6.42
19	Consejo Nacional de Fomento Educativo	6.37
20	Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral	6.26
21	Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.	5.80
22	Colegio de Bachilleres	5.64
23	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional	5.60
24	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	5.53
25	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	5.50
26	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	5.50
27	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	4.80
28	Instituto Nacional de Antropología e Historia	4.75

Fuente: SEP (2009).

Destaca en el informe que la Administración Federal de Servicios Educativos para el Distrito Federal, órgano desconcentrado encargado de prestar los servicios de educación básica en la capital del país, se encuentra en el penúltimo lugar con una calificación de 4.80 puntos.

Dimensión pedagógica

Los principales proyectos de la SEP relacionados con la aplicación educativa de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) e Internet son *Red Escolar* y *Enciclomedia*. El primero pretende incorporar en las escuelas de educación básica una aula para medios para dotarlas de información actualizada y relevante a través de proyectos colaborativos, actividades permanentes, cursos y talleres en línea; el objetivo es promover entre alumnos y profesores un pensamiento crítico y reflexivo, como parte de un proceso de enseñanza-aprendizaje novedoso y enriquecedor (SEP, 2007). Enciclomedia, por su parte, comprende la edición digital de los libros oficiales de texto gratuitos, que busca que estudiantes y maestros dispongan de diversos recursos didácticos como imágenes fijas y en movimiento, interactivos, audio, videos, mapas, visitas virtuales y recursos enciclopédicos (SEP, 2005).

La utilización de las TIC y de Internet en las escuelas puede medirse a través de diversos indicadores empezando como es obvio por la disponibilidad de computadoras y la conexión de éstas a Internet, que es una condición indispensable aunque no la única, para plantear su aprovechamiento como herramientas educativas. Pero también es importante conocer la relación del número de alumnos por computadora, la actualización del equipo y software particularmente para uso educativo, el estado de funcionamiento, el tiempo de utilización, las competencias de los profesores en el uso de estos recursos, las prácticas escolares apoyadas en las TIC, entre otros.

En el caso de México, la SEP sólo cuenta con datos sobre los primeros dos indicadores. Por ejemplo, según el último informe sobre el panorama educativo del país, la cantidad de planteles que a nivel nacional cuentan con al menos una computadora, muestra que en primaria es de 49.7 por ciento y en secundaria 73.1 por ciento; esta proporción se reduce notoriamente cuando se compara con aquellas que están conectadas a Internet que en primaria es de 44.5 por ciento y en secundaria de 53.2 por ciento (INEE, 2009).

El informe destaca la relevancia de los datos anteriores, apuntando que en plena era de la sociedad del conocimiento alrededor de una quinta parte de las familias en México no tiene computadora o Internet en sus hogares.

Además, porque la desigualdad socioeconómica existente entre entidades federativas, municipios y localidades, determina que en muchos casos las escuelas se conviertan en el único espacio en donde los estudiantes —padres de familia e inclusive la comunidad en general— tengan la posibilidad de entrar en contacto con este tipo de tecnologías.

Efectivamente, los porcentajes promedio nacionales antes señalados esconden asimetrías que se ponen de manifiesto cuando se revisan los datos por entidad federativa, y ya no digamos por nivel o por tipo de servicio educativo. Los cuadros 4 y 5, muestran el porcentaje de escuelas primarias y secundarias con al menos una computadora conectada a Internet, por entidad federativa y ordenadas de mayor a menor.

Por sí mismos, los cuadros son ilustrativos de aquellos casos donde resulta imperioso asignar dichos recursos para disminuir el rezago en la disponibilidad de estas tecnologías. Como puede observarse en el caso de las escuelas primarias, se tiene un valor máximo de 85.6 por ciento que corresponde al Distrito Federal y un valor mínimo de 12.9 por ciento al estado de Zacatecas, el rango que separa a ambas entidades alcanza casi 73 puntos porcentuales. En secundarias, la situación no es muy distinta, la diferencia entre los valores mínimo y máximo son entre el Distrito Federal (92 por ciento) y Chiapas (13 por ciento), lo que representa una diferencia de 79 puntos. En lo que respecta a las escuelas ubicadas en zonas indígenas el porcentaje de escuelas primarias con al menos una computadora conectada a Internet es de 42 por ciento, mientras que en secundarias es de tan sólo 6.5 por ciento (véanse cuadros 4 y 5). En cualquier caso, lo anterior significa que aún estamos muy lejos de lograr el acceso universal a estos recursos y promover la adquisición de las competencias que demanda la sociedad del conocimiento.

Como se mencionó, otro de los rubros críticos del empleo de las TIC en la educación es el que tiene que ver con la profesionalización del personal docente en esta materia. Cuestión que implica no sólo la necesidad de una capacitación en el manejo de las TIC e Internet, sino el que los profesores sepan incorporar a sus prácticas pedagógicas este tipo de tecnologías. En este sentido, aunque en el ciclo escolar 2008–2009, se inició el denominado Programa de Habilidades Digitales para Todos (HDT) que se aplica en 10 estados de la república en su fase piloto, según el citado informe, se tendrá que esperar algunos años para valorar los resultados (INEE, 2009). En el cuarto informe de labores correspondiente a 2010, la SEP reporta que al mes de mayo, han sido capacitados y certificados alrededor de 10 mil docentes. Llama la atención que, según la dependencia, en 2011 y 2012 —los dos últimos años de la gestión presidencial de Felipe Calderón— se esperaba capacitar y certificar alrededor de 520 mil docentes (SEP, 2010: 25).

Cuadro 4
 ESCUELAS PRIMARIAS CON AL
 MENOS UNA COMPUTADORA
 CONECTADA A INTERNET

<i>Entidad federativa</i>	<i>%</i>
Distrito Federal	85.6
Tamaulipas	84.0
Nuevo León	81.8
Baja California Sur	80.0
Coahuila	78.2
Sinaloa	76.0
Tabasco	71.3
Durango	69.7
Sonora	69.4
Chihuahua	68.8
Nayarit	67.5
Baja California	60.3
Puebla	57.6
Colima	56.0
Tlaxcala	55.4
Campeche	55.4
Chiapas	53.4
Jalisco	51.6
San Luis Potosí	51.4
Quintana Roo	50.8
Morelos	45.8
Hidalgo	45.6
Oaxaca	44.4
Yucatán	41.4
Guanajuato	37.2
México	37.1
Querétaro	36.8
Veracruz	21.6
Michoacán	20.3
Aguascalientes	19.2
Guerrero	15.8
Zacatecas	12.9
<i>Promedio nacional</i>	<i>53.2</i>

Cuadro 5
 ESCUELAS SECUNDARIAS CON AL
 MENOS UNA COMPUTADORA
 CONECTADA A INTERNET

<i>Entidad federativa</i>	<i>%</i>
Distrito Federal	92.3
Baja California	74.4
Colima	74.4
Nuevo León	73.1
Coahuila	65.8
Baja California Sur	64.6
Tamaulipas	64.0
Morelos	63.4
Sonora	63.0
Chihuahua	59.3
Aguascalientes	54.0
Yucatán	48.0
Sinaloa	47.4
México	46.5
Jalisco	46.3
Quintana Roo	46.0
Guanajuato	41.8
Campeche	41.4
Veracruz	37.7
Puebla	32.5
Querétaro	31.0
Durango	29.5
Hidalgo	27.6
Michoacán	27.6
Nayarit	27.1
Guerrero	26.2
Oaxaca	25.7
Tabasco	24.4
San Luis Potosí	20.7
Zacatecas	18.8
Tlaxcala	17.3
Chiapas	13.2
<i>Promedio nacional</i>	<i>44.5</i>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEE (2009).

En el documento *Are Students Ready for a Technology-Rich World? What PISA Studies Tell Us*, la OCDE (2005: 138) advierte que en una época en la que las computadoras ocupan un lugar importante en la vida cotidiana y en la educación, los estudiantes que tienen poco acceso a ellas, que las utilizan poco y que no tienen confianza en el uso de las TIC, carecen de un buen desempeño escolar. Afirma que esto se debe en parte, a que los estudiantes con poco acceso a Internet en el hogar, es más probable que procedan de

entornos desfavorecidos. Las desventajas que enfrentan los estudiantes cuyos padres tienen la condición de bajo nivel educativo o laboral, tienden a incrementarse por no tener acceso a las computadoras. Los resultados de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) han demostrado la fuerte asociación con el rendimiento escolar y uso de las TIC en el hogar.

La importancia de abatir los rezagos de esta naturaleza resulta absolutamente necesario sobre todo en el ciclo de la educación básica. Según la OCDE, al final de la educación básica obligatoria los estudiantes que han utilizado con eficacia las TIC en sus estudios obligatorios deberían ser capaces de seguir utilizando eficazmente las TIC para controlar y planificar sus propios proyectos y colaborar para bien con los demás. Estos estudiantes tendrán la ventaja de estar familiarizados con los diferentes medios de comunicación comunes en el lugar de trabajo moderno, y deben ser capaces de utilizar estas habilidades para acceder a las TIC, recopilar, sintetizar e intercambiar información con eficacia (OCDE, 2005). De otro modo, aumentarán el nuevo tipo de desigualdad social derivado de la diferencia que se produce entre los que tienen acceso a las TIC y los que no lo tienen, la llamada “brecha digital”, así como el número de personas considerados como “analfabetas digitales”.

Conclusiones

El desarrollo del gobierno electrónico en el sector de educación a diferencia de otras áreas de política pública, tiene implicaciones adicionales de gran importancia, principalmente porque el reto va más allá de utilizar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para mejorar las capacidades de gestión y el buen gobierno de los sistemas educativos —algo que en sí mismo comporta grandes dificultades—, conlleva además, formar a los ciudadanos con las competencias y habilidades que demandan el uso equitativo y exitoso de esas herramientas tecnológicas, las cuales representan en la sociedad contemporánea uno de los medios fundamentales para que las personas puedan ejercer sus derechos políticos y tener acceso a numerosos servicios públicos.

En atención a lo anterior, de entre el conjunto de sectores de la actividad gubernamental, el sector educación debe ser prioritario. Esto demanda entre otras medidas, el planteamiento de una política de gobierno digital que integre al sector educativo en las dos dimensiones que aquí se han plan-

teado: a) la utilización de las TIC en la gestión, y b) educación para las TIC. La contribución del sistema educativo a través de esta segunda vertiente, es absolutamente fundamental sobre todo en el ciclo de educación básica, en el cual se pueden establecer los cimientos de la cultura que demanda una sociedad de la información y del conocimiento.

Aunque en nuestro país se tienen avances considerables, los retos son mayúsculos. Como hemos podido observar, la disponibilidad y conectividad de equipo de cómputo, que es tan sólo uno de los prerrequisitos del uso pedagógico de estas tecnologías en las escuelas, está dejando sin cobertura a importantes segmentos de la población estudiantil. A ello, debe añadirse el desafío que supone la rápida obsolescencia del parque informático existente, lo mismo que la falta de habilidades digitales mínimas en profesores y de proyectos pedagógicos que permitan incorporar de manera exitosa las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En suma, la idea central del presente trabajo de reflexión puede resumirse señalando que nos hace falta mejor educación para una mejor democracia. El ejercicio de los derechos políticos y sociales que favorecen las nuevas y poderosas TIC, no pasará de ser algo demagógico si no es acompañado y soportado por la educación.

Fuentes consultadas

- AGUILAR, Luis F. (1992), *La hechura de las políticas*, Estudio introductorio, Miguel Ángel Porrúa, México.
- CASTELLS, Manuel (2011), Texto de la entrevista contenida en "Twitterrevolución", Delia Rodríguez, *El País semanal*, núm. 1798, 44.
- CLAD (2007), "Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico", XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- (2006), "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Montevideo, Uruguay.
- CORSI, Giancarlo *et al.* (1996), *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhman*, Anthropos-Universidad Iberoamericana-ITESO, México.
- COVARRUBIAS, Oscar (2000), *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- European Commission (2009), *Smarter, Faster, Better eGovernment, 8th Benchmark Measurement*, Directorate General for Information Society and Media, Bruselas.

- FLACSO (2008), *Informe Programa Enciclomedia*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- GERSTNER, LOUIS (1996), *Reinventando la educación. Nuevas formas de gestión de las instituciones educativas*, Paidós, Barcelona.
- GOPNI, ADAM (2011), "The Information. How the Internet Gets inside Us", en *The New Yorker*, febrero.
- HOLMES, DOUGLAS (2001), *eGov: e-Business Strategies for Government*, Nicholas Brealey Publishing, Londres.
- INAP (1997), "Derecho de los ciudadanos a acceder a la información existente en el Estado", en *Aportes para la agenda de la reforma del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires.
- INEE (2009), *Panorama educativo de México 2009*, Indicadores del Sistema Educativo Nacional, Educación básica, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.
- JOHARI, RAMESH (2007), "The Future of the Internet", en *Transcript of Conference Presented at Stanford University*, julio.
- NAUGHTON, JOHN (2009), "The Internet at 40. A Brief History of the Future", *Transcript of Conference Presented at the Open University*, abril.
- OCDE (2008), *E-Gobierno para un mejor gobierno*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- _____ (2005), *Are Students Ready for a Technology-Rich World? What PISA Studies Tell Us*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- OSBORNE, DAVID Y TED GAEBLER (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, Massachusetts.
- OSZLAK, OSCAR (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas", en *Documento de Estudios CEDES*, vol. 3, núm. 2.
- PEF (2009), *Tercer informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México.
- RAMÍREZ ROMERO, JOSÉ L. (2006), "Las tecnologías de la información y de la comunicación en cuatro países latinoamericanos", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 28, pp. 61-90.
- RODRÍGUEZ, DELIA (2011), "Twitterrevolución", en *El País semanal*, núm. 1798, pp. 36-44.
- SEP (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, Secretaría de Educación Pública, México.
- _____ (2010), *Cuarto informe de labores*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SFP (2009), *Informe del grado de madurez del gobierno digital en la APF*, Secretaría de la Función Pública, México.

- _____ (2008a), *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, Secretaría de la Función Pública, México.
- _____ (2008b), *Agenda digital*, Secretaría de la Función Pública, México.
- _____ (2005), *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico*, Secretaría de la Función Pública, México.

Fuentes electrónicas

- BlogPulse, Información en línea, disponible en <http://www.blogpulse.com/> (fecha de consulta 14 de abril de 2011).
- BURGOS, José V. (2010), "Ambientes de aprendizaje enriquecidos con tecnología", ITESM, disponible en <http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/mtro.+jose+vladimir+burgos+aguilar/op%2822sep10%29vladimirburgos> (fecha de consulta 4 de abril de 2011).
- CABERO, Julio (2006), "Bases pedagógicas del e-learning", en *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, vol. 3, núm. 1, uoc, disponible en <http://www.uoc.edu/rusc/3/1/dt/esp/cabero.pdf> (fecha de consulta 2 de mayo de 2011).
- PINGDOM (2011), "Internet in numbers", disponible en <http://royal.pingdom.com/2011/01/12/internet-2010-in-numbers/> (fecha de consulta 25 de marzo de 2011).
- Socialbakers, disponible en www.socialbakers.com (fecha de consulta 2 de abril de 2011).
- UNESCO (2005), "Las tecnologías de la información", Oficina de Información Pública, disponible en http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi15_informationtechno_es.pdf (fecha de consulta 10 de marzo de 2011).
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2006), Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones/TIC 2006, disponible en <http://www.itu.int/itudoc/itu-new/manager/display.asp?lang=es&year=2006&issue=02&ipage=bigpicture&ext=html> (fecha de consulta 10 de octubre de 2013).

El e-Gobierno y la UNAM

Maximiliano García Guzmán

Resumen

El autor analiza la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el sector público, en específico la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Señala que el gobierno electrónico es un valor institucional que constituye una opción para la mejora de los procesos de gestión, así como para fortalecer la relación entre autoridad y ciudadano al hacerla más horizontal, abierta y flexible. En el caso de la UNAM, argumenta que si bien ha habido avances importantes en materia de sistemas, trámites, educación e investigación apoyados en la telemática, no existe una estrategia de largo alcance claramente definida que permita potenciar los esfuerzos realizados, por lo que es necesario construir una propuesta de política tecnológica universitaria.

Introducción

Abordar el tema de gobierno electrónico resulta una tarea compleja no sólo por ser un valor institucional de reciente aparición, sino porque en el concepto se funden dos ámbitos de amplia relevancia para la vida moderna en términos de democracia, desarrollo y conocimiento: las capacidades de gestión pública y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), mejor conocidas como TIC.

Gracias a los avances de la computación y las redes de datos, los procesos de interacción social se han modificado sustancialmente en las últimas dos décadas, aunque cabe aclarar que el desarrollo inicial de esas tecnologías data desde los años cincuenta, es decir, como producto de la Segunda Guerra Mundial y las estrategias que de ella se derivaron para transmitir y descifrar información secreta.

En este sentido, la telemática —entendida como el proceso de producción, almacenaje, transporte y distribución de información por medio de la

sinergia entre telecomunicaciones e informática— ha revolucionado la forma en que el individuo lleva a cabo sus actividades cotidianas y la manera en que establece relaciones con otros, llámense, particulares, familia, empresas e incluso las instituciones gubernamentales.

Ello se ha visto favorecido en los últimos cinco años al gestarse la posibilidad de “individualizar” el acceso a esas tecnologías, es decir, que no se requiera la infraestructura y apoyo de alguna institución o empresa para que la persona haga uso de las TIC, sino que puede ingresar desde su hogar e incluso desde un medio remoto y con amplia movilidad como puede ser un teléfono celular o una computadora portátil. El uso masivo de redes sociales como *Facebook* y *Twitter* es muestra de esta amplia penetración de Internet.

En este contexto, la idea de sociedad del conocimiento e innovación se amplía para denotar procesos de interacción donde el propósito de la comunicación no es la información en sí misma, sino lo es en la media en que mejora las condiciones de vida por abrir puertas a una mejor toma de decisiones, a la eficiencia, la calidad, la transparencia y la certeza en las relaciones sociales. Este proceso se potencia con la intensificación de la globalización, haciendo que los individuos se acerquen cada vez más a espacios construidos a partir de datos estructurados, ya sean estos virtuales o físicos.

En lo que corresponde al ámbito gubernamental, el uso de las TIC también ha adquirido un impulso y desarrollo significativo. De hecho, los mayores esfuerzos e inversiones en la incorporación de tecnología se han hecho precisamente en el espacio de las instituciones públicas,¹ lo que ha significado un replanteamiento de la actividad de gobierno y de la forma en que se vincula con la población. Y es que las TIC han dejado de ser percibidas como herramientas ceñidas a la eficiencia *per se*, para convertirse en medios que no sólo permiten hacer más con menos, sino también impulsar procesos de democratización basados en la obtención de mejores resultados y en el trabajo transparente y responsable de los servidores públicos.

En el caso de México, el desarrollo del gobierno electrónico ha sido relevante y de amplia trascendencia, lo cual no implica que sea una tarea acabada; por el contrario, aún existen pendientes por atender como la accesibilidad, la interconexión entre los diferentes sistemas que manejan las

¹Las inversiones en TIC en China ascendían a 27 mil millones de dólares en 2004, es decir, casi 15 por ciento del total mundial. Por su parte, Europa y América destinaron 33 y 23 por ciento, respectivamente, mientras que el porcentaje correspondiente a África sólo fue de 4 por ciento (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2006).

dependencias y la heterogeneidad que en ellas existe en términos de estándares informáticos. Si a ello se suma la velocidad con la que la tecnología avanza, los logros se dimensionan y queda claro que la labor es ardua, compleja y de largo plazo.

En este marco, es especialmente relevante considerar la necesidad de plasmar en el diseño institucional del gobierno mexicano que el acceso a la información y a los medios de comunicación constituyen hoy día instrumentos viables que fortalecen los procesos democráticos entre los ciudadanos, pues no sólo representan esquemas donde se hace pública la labor de las instituciones, sino que, trascendiendo a ellas, permiten que los individuos (de las más diversas edades, países y estratos) interactúen sin más condicionantes que una computadora con acceso a Internet y las habilidades básicas para usarlo.

Un ámbito público donde las TIC representan ya una realidad cotidiana son las instituciones educativas y de investigación, pues no sólo realizan con su labor sustantiva el vínculo necesario entre ciencia y tecnología, sino que en su propia operación han asimilado algunas ventajas de la telemática para fortalecer sus procesos y tratar de brindar una mejor atención —al menos en el plano administrativo— a sus usuarios, llámense alumnos, académicos o investigadores.

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es un ejemplo de cómo la incorporación de las TIC fortalece su naturaleza institucional y académica, pues no sólo ha hecho importantes inversiones en actualización e innovación de equipos, sino que también ha buscado revitalizar sus responsabilidades de enseñanza, investigación y difusión de la cultura por medio de la tecnología, aunque quizá sin un plan rector claramente definido y sin llegar todavía a interconectar los esfuerzos que en la materia realizan sus distintas dependencias y entidades. Estos son los elementos que a lo largo del trabajo se revisarán para perfilar un panorama sobre la situación del gobierno electrónico y las TIC en la máxima casa de estudios.

Significado y trascendencia del gobierno electrónico

Como ocurre con gran parte de los conceptos en ciencias sociales, no hay una definición globalmente aceptada sobre gobierno electrónico. Sin embargo, se ha tenido el acierto de tratar de categorizarlo no por su naturaleza tecnológica intrínseca, sino por los alcances que pueda tener en aras de una mejor gestión de los asuntos públicos y todo lo que ello implica (eficiencia, logro de resultados, publicidad, etcétera). En este sentido, las

definiciones que se han formulado sobre e-Gobierno destacan ya sea uno o varios de los aspectos en que las instituciones públicas y la tecnología pueden ser útiles para gestar un vínculo productivo entre el Estado y la sociedad.

Por ejemplo, el Banco Mundial expresa que el e-Gobierno

se refiere a la utilización por parte de los organismos de gobierno de tecnologías de la información (tales como redes de área amplia, Internet y computación móvil) que tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, empresas y otras ramas del gobierno. Estas tecnologías pueden servir a una variedad de diferentes fines: mejorar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, una mejor interacción con las empresas y la industria, el empoderamiento ciudadano a través del acceso a la información, o una gestión más eficaz. Los beneficios resultantes pueden ser menor corrupción, mayor transparencia, mayor comodidad, crecimiento de los ingresos, y/o reducciones de costes (Banco Mundial, 2012). Por su parte, Gil, Mariscal y Ramírez (2008: 3) lo definen como la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usan información de forma intensiva y fomente la sociedad del conocimiento.

Si bien esta última definición es amplia en cuanto a contenido, se estima útil en razón de que aglutina las cuatro dimensiones a las que han llegado las redes del gobierno electrónico, a saber (*idem*):

1. e-Servicios: que se refiere a la prestación de éstos mediante el uso de las TIC.
2. e-Democracia: elemento innovador que surge con el propósito de promover la participación social en la toma de decisiones públicas, así como entablar relaciones directas, horizontales y productivas entre gobierno y ciudadanos, por supuesto a través de las TIC.
3. e-Gerencia: alude a la dimensión de eficiencia, eficacia y economía en la actuación de las instituciones públicas, es decir, en la mejora de procedimientos, estructuras y operaciones internas de los órganos gubernamentales por medio de las TIC.
4. *e-Policy*: consiste en el impulso, diseño y aprobación de un marco regulatorio que promueva iniciativas de e-Gobierno en compatibilidad con los principios de la sociedad de la información.

Como se aprecia, el concepto de gobierno electrónico gravita más sobre sus aplicaciones que sobre sus medios (que son los instrumentos tecnológicos). Por esto, es posible señalar que el e-Gobierno se refiere a una filosofía y a un método de trabajo institucional que cumple sus funciones públicas de proveer bienes y servicios de manera eficiente, transparente, responsable y acorde con los estándares de la cultura de la legalidad y la democracia por medio de las TIC.

Derivado de las ventajas del gobierno electrónico como práctica institucional, particularmente las de reducir los tiempos y los costos de operación, es como muchos países se han sumado a la carrera de consolidar este método de trabajo en sus respectivas estructuras gubernamentales. En efecto, es cada vez mayor el uso de la tecnología por parte del poder público para cumplir con sus atribuciones, sobre todo en países industrializados que han hecho inversiones importantes en investigación y desarrollo tecnológico, como Dinamarca, Australia, Noruega, Suiza, Canadá y Estados Unidos, que destinan entre 2 y 4 por ciento de su Producto Interno Bruto a las telecomunicaciones y la informática (The Competitive Intelligence Unit, 2011: 3).

Uno de los principales usos de las TIC por parte de los gobiernos ha sido aprovechar las ventajas de la telemática para sistematizar la información que manejan en sus archivos, pero también han hecho uso de esa herramienta con objeto de fortalecer sus procesos de gestión en la prestación de los servicios públicos que les corresponde.

En este contexto, la Administración Pública ha sido pieza clave para la implantación de esquemas de gobierno electrónico que buscan mejorar los procedimientos y en general los trámites que realizan los ciudadanos ante las instituciones. El concepto de ventanilla virtual es claro ejemplo de cómo las TIC asisten a los individuos en el ingreso de solicitudes y la obtención de respuestas por parte de las dependencias y entidades de gobierno.

En efecto, gradualmente los dispositivos electrónicos (computadoras, celulares, *tablets*, etcétera) están convirtiéndose en sustituto de los procedimientos tradicionales de ventanilla, y aún más en ciertas áreas están predominando los expedientes virtuales sobre los físicos. Lo anterior se debe a las ventajas inmediatas como la reducción en costos de almacenamiento, instalaciones y artículos diversos de papelería, y a mediano plazo también la disminución del personal.

Además de esta eficiencia en los procedimientos, también se han comenzado a explorar empíricamente los otros atributos del gobierno elec-

trónico. Fundamentalmente se han hecho esfuerzos por favorecer ejercicios democráticos y de buen gobierno como la transparencia y el control patrimonial de los servidores públicos, que conllevan a prácticas de vigilancia por parte de los ciudadanos en relación con la certeza, oportunidad y calidad de la gestión gubernamental.

Derivado de lo anterior, la telemática adquiere cada vez más un nuevo significado para el gobierno, pues traspasa las fronteras de lo estrictamente científico y tecnológico para posicionarse como un campo que gestiona y aplica redes y servicios de comunicación e información que favorecen la organización interna de las instituciones, así como la prestación de servicios públicos oportunos, de calidad y con un costo razonable.

El e-Gobierno en México: estrategias, acciones e impactos

En el país, el problema de gobierno electrónico ha constituido una parte importante de la agenda en materia de reforma y modernización administrativa del gobierno federal, principalmente durante los últimos 15 años. En efecto, a mediados de la década de los noventa se ha intensificado el diseño de programas y se han asignado presupuestos considerables para hacer del e-Gobierno una realidad institucional en las instancias del poder público.

De hecho, se calcula que se han invertido sostenidamente en los últimos diez años una cantidad anual de alrededor de 30 mil millones de pesos (Gil *et al.*, 2008: 27). La tarea ha sido compleja y se ha desarrollado incrementalmente, lo que ha dado como resultado avances importantes en áreas concretas, pero también déficit en otras como la seguridad informática, la interoperabilidad y la colaboración inter e intra dependencias (2008: s/n).

En términos generales, la ruta que ha seguido el e-Gobierno en el país ha sido relativamente breve y reciente, pues los primeros esfuerzos significativos por mejorar la gestión pública a través de las telecomunicaciones y la informática datan de la década de los setenta, y se sitúan al interior de la Administración Pública Federal, concretamente en aquella de carácter descentralizado.

Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Nacional Financiera se posicionaron como los referentes más notorios en los albores del impulso al gobierno electrónico, aunque en aquel tiempo no existía el concepto como tal. Estas entidades comenzaron su proceso de modernización administrativa con la implantación de servicios de cómputo proporcionados

por la UNAM para mejorar su operación interna y el tiempo de respuesta que podían dar a sus usuarios.

De acuerdo con Gil *et al.* (2008: 10), el esfuerzo se extendió a otras dependencias del área central, razón por la cual se creó el Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública Federal (CAIAPF) en 1971 y el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM) en 1978.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 fue el marco para el surgimiento del Programa de Modernización de la Administración Pública coordinado por la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Programa de Desarrollo Informático coordinado por el entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Esas acciones representaron esfuerzos importantes de automatización en materia de adquisiciones y compras del sector público, así como en temas educativos y de capacitación; de hecho, en este periodo, en 1995, surge la Red Satelital de Televisión Educativa conocida como Edusat (2012) y se lanza por parte de la Presidencia de la República la primera página de Internet del gobierno federal en 1994 (Ortiz, 2008: 4).

En el siguiente sexenio, es decir, 2000-2006, el gobierno mexicano dio pasos más decididos hacia la creación de infraestructura básica para las tareas que comprende el ejercicio del gobierno electrónico. El Plan Nacional de Desarrollo de este periodo estableció explícitamente el compromiso de buscar “que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía. Este esfuerzo incluye el uso de la tecnología de Internet y las telecomunicaciones para lograr procesos que nos lleven a un componente electrónico de gobierno cada vez mayor” (Presidencia de la República, 2001: 11).

Con este fundamento, es en la administración del presidente Vicente Fox cuando se incrementan sustancialmente las inversiones en tecnología y telecomunicaciones (de alrededor de 35 mil millones de pesos al año, es decir, aproximadamente 0.6 por ciento del PIB) (Gil *et al.*, 2008: 27), principalmente a cargo de la Secretaría de la Función Pública —con sistemas como Tramitanet, Declaranet y Compranet—,² y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes —que se encargó de lo relacionado con las teleco-

²Tramitanet: Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales; Declaranet: Sistema Electrónico de Recepción de Declaraciones Patrimoniales; Compranet: Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales.

municaciones— (Gil *et al.*, 2008: 26).³ Asimismo, se desarrollaron sistemas que pusieron a disposición de los ciudadanos servicios y trámites en línea —que pasaron de 170 en 2001, a 1876 en 2006 (Presidencia de la República, 2006)—, así como la adecuación de las reglamentaciones internas de las dependencias para dar soporte jurídico a los nuevos esquemas tecnológicos.

Estas acciones tuvieron como marco la *Agenda Presidencial de Buen Gobierno* publicada en 2002, en la que se estableció el compromiso de impulsar el concepto y los esquemas de soporte para el gobierno digital. Textualmente expresaba la intención de “aprovechar al máximo las tecnologías de información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad” (Presidencia de la República, 2002: 1).

Un desarrollo particularmente relevante de este periodo de gobierno fue la creación del Sistema Nacional e-México, a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se trató de un proyecto ambicioso que buscaba articular la estrategia de gobierno digital impulsada por el Poder Ejecutivo Federal en todas sus dependencias y entidades, y también planteaba como meta proporcionar acceso a la red de telecomunicaciones en el orden local y comunitario, lo cual imprimía un valor adicional a este esfuerzo.

A la estrategia e-México se sumaron las secretarías de Educación Pública, Desarrollo Social, Gobernación, Salud y Economía, y además se creó el Consejo Técnico del Fideicomiso e-México para financiar los proyectos. Un año más tarde, en 2003, se crea la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI) a cargo de la Secretaría de la Función Pública, cuyos alcances se extendían a toda la Administración Pública Federal (Ortiz, 2008: 5).

Posteriormente, en 2005 se emitió el acuerdo para la creación de la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico para fortalecer el uso estratégico de las TIC. Como señalan Gil *et al.* (2008: 7), adicionalmente a este marco institucional, se promulgaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal “que afectaron indirecta, pero claramente el desarrollo del e-Gobierno en México”.

³En el caso de México se estima que en 2006 el gasto en TIC ascendió a 2,800 millones de dólares, cifra que representa 0.3 por ciento del Producto Interno Bruto. Sin embargo, cabe precisar que países como China, India y Corea alcanzan porcentajes cercanos a 1 por ciento

En lo concerniente al sexenio del presidente Felipe Calderón, el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 estableció como compromiso en materia de e-Gobierno “elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de Tecnologías de la Información y la Comunicación para la gestión pública” (Presidencia de la República, 2007: 286). Asimismo, puntualizó como objetivos específicos el acceso a una ventanilla universal, el desarrollo de una estrategia de e-Gobierno con continuidad transexenal, la creación de un presupuesto especial para dependencias y entidades, conformar un órgano colegiado que dirija la implementación del e-Gobierno, diseñar una política informática, fomentar la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en las fases de la política pública de e-Gobierno, capacitar a los servidores públicos en materia de TIC, así como impulsar la creación de una agencia especializada en investigación, entre otros.

Actualmente, el gobierno federal tiene en funcionamiento un portal que contiene una amplia oferta sobre las acciones de e-Gobierno. Se trata del denominado “Portal ciudadano” (2012), que presenta vínculos hacia sistemas sobre transparencia, trámites y servicios, marco jurídico, denuncia ciudadana, negocios, procedimientos para extranjeros, servidores públicos, empleo, salud y turismo (Presidencia de la República, 2005).⁴

Al Portal ciudadano se incorporó el contenido de otro sitio que funcionó hasta 2011 y que contenía la estrategia federal de gobierno digital,⁵ donde había accesos hacia el sistema e-México, Tramitanet, Instituto Mexicano del Seguro Social, Servicio de Administración Tributaria, sistema de solicitudes de información Infomex, Bolsa Inmobiliaria Nacional, Banco Nacional de Comercio Exterior, Comisión Federal de Electricidad, sistema Chambatel para obtención de empleo, Compranet, Declaranet, Observatorio Laboral, sistema Trabajen para concursar por una plaza en el gobierno federal, Registro Único de Personas Acreditadas, así como sistema Campus México para capacitación de los servidores públicos, entre otros.

Por su parte, se encuentra en operación una red de 6,788 centros comunitarios digitales, ubicados en espacios educativos, bibliotecas, centros de salud, plazas comunitarias, centros de desarrollo social y presidencias municipales,

⁴Como dato de impacto del portal, cabe destacar que en el periodo enero-junio de 2005 se registraron en promedio más de 20 mil visitas diarias, cifra 42.8 por ciento mayor a la observada en el mismo lapso de 2004.

⁵Hasta el primer semestre de 2011, la dirección electrónica de la Estrategia de Gobierno Digital fue http://www.gobierno-digital.gob.mx/wb/gobDigital/gobD_inicio

y se prevé incrementarlos a más de 24 mil para finales de 2012 por medio de tecnología satelital (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2012: 43-44). Esta infraestructura tiene como marco la estrategia e-local (Secretaría de Gobernación, 2012), cuyo objetivo es dotar a los gobiernos estatales y ayuntamientos de un sistema de información y comunicación interactivo entre la federación, estados, municipios y ciudadanos. Las acciones están a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, que desarrolla el programa "Internet en todos los municipios".

Derivado de este impulso al gobierno electrónico, el país ha obtenido reconocimientos de carácter internacional. En 2005 México fue reconocido por la Organización de las Naciones Unidas en la categoría de "Empleo de información y comunicación tecnológica en gobiernos locales o en e-Gobierno Local", y se ubicó como uno de los cinco países que ha ingresado con mayor velocidad en el ámbito de las TIC. Asimismo, en 2008 el Reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno que también elabora la ONU ubicó a México en el sitio treinta en el ranking general, en el décimo cuarto lugar en materia de sofisticación y madurez de servicios gubernamentales en línea, y en séptimo lugar en e-participación, los tres de un total de 192 países (Ortiz, 2008: 6).

En términos generales, la ONU ha reportado que los impactos más destacados del sexenio de Vicente Fox y de Felipe Calderón han sido en el terreno de transparencia y reducción de costos en personal, mientras que las áreas con menores cambios son la reducción en niveles jerárquicos y los convenios de colaboración dentro del propio gobierno.

Estas evaluaciones internacionales ofrecen datos importantes sobre la situación del gobierno electrónico en México, pues reflejan que ciertos compromisos adquiridos por el gobierno mexicano se han cumplido, otros están en proceso y algunos más siguen sin ser traducidos en acciones específicas, particularmente aquellos que inciden en la dimensión e-Democracia. En efecto, salvo lo acontecido con la política de transparencia y el sistema para solicitar información al gobierno federal (Infomex, 2012), ha quedado pendiente el desarrollo de herramientas tecnológicas de planeación, participación y atención ciudadana, para que éstas puedan ser traducidas en acciones institucionales concretas, por ejemplo con el diseño de presupuestos participativos.

Y es que si bien el impulso al gobierno electrónico en México ha sido amplio y ha favorecido la penetración de las TIC en los ciudadanos, todavía falta explorar con mayor profundidad el mercado real y potencial (que son los propios individuos) al que puede llegar la política digital.

Lo anterior puede apoyarse en estudios recientes que se han llevado a cabo sobre el impacto de las TIC en la población mexicana. Por ejemplo, se realiza periódicamente la investigación denominada *Hábitos de los usuarios de Internet en México*, que en su edición 2012, la Asociación Mexicana de Internet (Amipci) reporta lo siguiente: el número de internautas alcanzó los 40.6 millones, lo que significa un incremento de 14 por ciento en relación con el año 2010, donde la cifra fue de 34.9, debido particularmente al mayor uso de dispositivos móviles de nueva generación (celulares y tabletas); el promedio de conexión por usuario es de 4 horas con 9 minutos al día, 47 minutos más que en 2011; dentro de las principales actividades en línea del internauta mexicano están el enviar y recibir correos electrónicos (80 por ciento), acceder a redes sociales (77 por ciento) y buscar información (71 por ciento); respecto a las principales actividades de entretenimiento se encuentran utilizar redes sociales (86 por ciento), visitar sitios de noticias (61 por ciento) y descargar música/videos (37 por ciento) (Amipci, 2012: 34-37).

Por su parte, el INEGI realizó en 2010 la *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2010*, donde halló un “fuerte contraste en la disponibilidad de las tecnologías digitales emblemáticas. Las mejor posicionadas son las computadoras, que se encuentran en casi tres de cada diez hogares, sin embargo, apenas uno de cada cuatro cuenta con televisión de paga, y sólo uno de cada cinco con Internet” (INEGI, 2010: 14), lo anterior debido a que más de la mitad de los hogares indica que carece de computadora por la falta de recursos económicos para su compra (2010: 17). Por otra parte, señala que el uso de las TIC se da predominantemente entre la población joven, pues prácticamente la mitad de los usuarios de computadora se encuentra entre los 12 y los 24 años (2010: 18). Finalmente, la encuesta destaca que

el uso de Internet como recurso para la consulta de información es el de mayor recurrencia: 58.4 por ciento [...] La actividad relacionada con la comunicación personal (correo electrónico, *chat*, etcétera) tiene una proporción de 57.4 por ciento, mientras que el uso con fines de apoyo a las actividades escolares es con una mención de 35.7 por ciento. Es también observable que el uso con fines de entretenimiento (jugar o descargar videos, para obtener películas, música, software, etcétera) es recurrente, con 28.1 por ciento (2010: 21).

Si esta “investigación de mercado” se realiza con mayor profundidad, puede contribuir a avanzar en el reconocimiento de las TIC no como una función meramente adjetiva o clásicamente administrativa, sino como un

vehículo estratégico para una mejor obtención de resultados por parte de las instituciones públicas, lo que implica el reacomodo organizacional para que las TIC se reflejen en la estructura como elemento transformador de la gestión pública y no sólo como aspecto procedimental.

Las TIC en la universidad: UNAM Digital

Dentro del mapa institucional mexicano, la UNAM ocupa un lugar *sui géneris*, dado que su naturaleza jurídica la define como un organismo descentralizado del Estado, es decir, no forma parte de la estructura de los poderes tradicionales que conforman el gobierno, lo que al mismo tiempo le otorga autonomía. En este sentido, la máxima casa de estudios está facultada para definir sus políticas internas de operación y servicios, y es aquí donde se insertan los esfuerzos que ha hecho la universidad en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

En efecto, dentro de la UNAM es posible identificar el impacto de las TIC en los rubros que componen su estructura básica: alumnos, profesores e investigadores. Sin embargo, es importante tener en cuenta al analizar cada uno, que la universidad no es un ente homogéneo, es decir, si bien cuenta con órganos centrales que definen y aplican las políticas generales, muchos de los cuerpos con los que cuenta —escuelas, colegios, facultades e institutos principalmente— definen sus propios criterios de operación y gestión. Ejemplo de ello son los denominados Consejos Técnicos, que constituyen el principal órgano de decisión en múltiples dependencias (Artículo 45 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México).

En materia de TIC, la universidad ha lanzado recientemente su estrategia denominada UNAM Digital, cuyo objetivo es “impulsar la transformación sustancial de la UNAM y su impacto en la sociedad, mediante el uso de TIC en apoyo de las actividades sustantivas de nuestra máxima casa de estudios: educación, investigación y difusión de la cultura”. Esta estrategia se despliega en subsistemas (UNAM, 2012b):

1. Docencia. Su propósito es incrementar los conocimientos y habilidades que se requieren para el uso de las TIC en forma eficiente, ética y segura, con objeto de fortalecer el desarrollo académico y profesional. Entre las acciones que al respecto reporta la UNAM destaca:
 - a) Más de 3 mil universitarios adquieren desde 2008 software en condiciones preferenciales, incluyendo la adquisición gratuita.
 - b) Se ha dado impulso a las TIC a través del Programa PCPuma.

- c) 150 mil universitarios, más que en 2007 tienen acceso a la Red Inalámbrica Universitaria, cuya cobertura incluye los 14 planteles de bachillerato, prácticamente toda la zona metropolitana, así como los principales campi foráneos.
 - d) El programa h@bitat puma capacita a profesores de bachillerato y licenciatura a fin de que empleen las TIC en sus actividades docentes (UNAM, 2012e).
 - e) Más de 7 mil personas reciben educación continua a través de las plataformas educativas ALLINAM y Moodle.
2. Investigación. Su objetivo es impulsar y facilitar la interacción con grupos internacionales de investigación mediante redes de telecomunicaciones. Las acciones que en este rubro se reportan son:
- a) Se ha triplicado la capacidad de RedUNAM a Internet.
 - b) Se amplió de 34 a mil Mbps (1 Gbps) la conexión de RedUNAM a redes como Internet 2.
 - c) Los investigadores de la UNAM llevan a cabo más de 40 por ciento de la investigación científica que se realiza en México y desde 2008 se incrementó el número de proyectos nacionales e internacionales que utilizan la supercomputadora KanBalam.
3. Difusión de la cultura. Tiene por objeto acercar a la comunidad universitaria y a la sociedad en general con las expresiones, eventos y exposiciones que se realizan como resultado de las actividades científicas y humanísticas que lleva a cabo la UNAM. Las acciones que en este rubro se informan son:
- a) Desarrollo de portales de Internet como www.cultura.unam.mx. Este portal y el desarrollado en 2008 (www.descargacultura.unam.mx) tuvieron en conjunto durante 2009, más de 1.2 millones de visitantes que de esta manera accedieron a versiones digitales de conferencias y lecturas de destacados académicos, así como de eventos de música y teatro.
 - b) Creación del servicio de publicación de eventos, 498 en 2009, de carácter académico, cultural y artístico en el portal de la UNAM, que durante el año recibió más de 8 millones de visitas.
4. Administración. Tiene como propósito mejorar la operación interna y flexibilidad de las estructuras procedimentales de la universidad. Las acciones fueron las siguientes:
- a) Creación del Consejo Asesor en Tecnologías de Información y Comunicación (CATIC) integrado por representantes de las escuelas,

facultades, institutos y centros de investigación, campi foráneos y dependencias administrativas.

- b) Elaboración de lineamientos y normas referentes al desarrollo de operación de sitios web institucionales, uso y contratación de teléfonos celulares, uso de correo electrónico, acceso a la Red Inalámbrica Universitaria y a la red privada virtual (VPN) institucional, filtrado de correo spam, asignación de nombres de dominio y de direcciones IP.
- c) Elaboración de una guía para la certificación de sitios de telecomunicaciones de la UNAM.
- d) Realización de seminarios para los miembros de la comunidad universitaria para promover la aplicación de estas normas.
- e) Del profesorado de la UNAM, 99 por ciento utiliza el servicio de firma electrónica de actas de calificaciones.
- f) El sistema de votaciones electrónicas se utilizó en 87 procesos electorales realizados en prácticamente todas las entidades de la UNAM.

Como se observa, el planteamiento de UNAM Digital es ambicioso y cuenta ya con productos verificables importantes. Sin embargo, no queda claro si la estrategia se deriva de un diagnóstico profundo sobre la situación de las TIC en la universidad. De hecho, dentro de su ámbito institucional han sido pocas las investigaciones empíricas que dan cuenta sobre el arraigo de la telemática en los procesos académicos y de investigación.

Es en fechas recientes que han surgido proyectos de investigación (Cabero, 2005; Cровi, 2007; López, 2007) en torno al tema y han enfatizado la necesidad de hacer un diagnóstico sobre el acceso, uso y apropiación de las tecnologías, así como de la existencia y utilización de bases de datos digitales. Si bien dichos esfuerzos no han sido concluidos, se han hecho públicos algunos datos relevantes en relación con sus primeros hallazgos (Cровi, 2010):

- a) Acceso. En materia de acceso se encontró que existe una brecha digital entre las diferentes dependencias, pues los institutos y centros de investigación proporcionan mayor y mejor acceso a la computadora e Internet que las escuelas y facultades.

Por su parte, los estudiantes recurren más a opciones externas a la UNAM (sus hogares o cibercafés) para usar la computadora e Internet, dado que estiman que los recursos son básicamente los mismos, pues cuentan con los programas, software e infraestructura que requieren. Otra razón que influye para colocar a la UNAM en tercer lugar en

materia de acceso, es que en sus redes existen restricciones para actividades como bajar música, mensajería instantánea, entre otros.

Otro dato interesante se presenta en relación con la capacitación en cómputo, pues se observó que 82 por ciento de quienes tomaron cursos extracurriculares lo hicieron dentro de la propia UNAM, lo cual apunta a que existe una oferta amplia de clases sobre TIC en esta institución educativa, así como una alta consideración a los mismos en relación con otras escuelas o universidades.

- b) Uso. Respecto al uso, se ubicó que los académicos acceden a las TIC principalmente para tareas de investigación, poniendo en segundo lugar las de docencia y por último las de divulgación. Genéricamente, las herramientas más utilizadas son el correo electrónico, las páginas web y los portales institucionales, en tanto que los menos populares son la sindicación de contenidos (RSS), los *weblogs*, el *chat* y los *wikis*.

Los alumnos, por su parte, utilizan las TIC en dos grandes ámbitos: académico y de socialización. El primero se refiere a actividades relacionadas con sus trabajos escolares. El segundo se concentra en la realización de prácticas de comunicación y entretenimiento. La mayoría manifiesta que usan sobre todo el correo electrónico, *Messenger*, las comunidades virtuales para hacer amigos, bajar música, videos y películas, convirtiéndose éste en el uso primordial.

- c) Apropiación. Respecto a la apropiación, se encontró que el nivel está determinado por la autopercepción de las habilidades específicas que los usuarios tienen en relación con la computadora e Internet. En este sentido, se percibió que quienes demostraron mayor apropiación hacen un uso más intensivo de bases de datos y herramientas de Internet para sus labores de docencia, investigación y divulgación.

Otro elemento importante es la forma en cómo aprenden las habilidades para usar la computadora e Internet. Al respecto, se halló evidencia respecto a que el autoaprendizaje y la enseñanza informal son los principales medios para el acercamiento y utilización a la informática, y en segundo lugar se encuentran los que han tomado cursos ex profeso. En este sentido, se ubica la necesidad de fortalecer la currícula de las carreras en cuanto al desarrollo de habilidades informáticas.

También destaca el hecho de que las ciencias biológicas y de la salud tuvieron un mayor nivel de apropiación y uso, tanto de la computadora y de Internet como de bases de datos digitales. En segundo lugar se ubicó el área físico-matemáticas y de las ingenierías, seguido por ciencias sociales y humanidades, y artes. En este contexto, los académicos

del área de ciencias físico-matemáticas y de las ingenierías expresan una preferencia por el uso de la computadora como herramienta de trabajo, en tanto que en ciencias sociales se observa el fenómeno inverso, es decir, se utiliza más el Internet que la computadora para apoyar las labores académicas.

En relación con los estudiantes, se pudo identificar también que la apropiación está sujeta al acceso a la infraestructura tecnológica, las habilidades en su uso y su área de conocimiento. En efecto, mientras que para los estudiantes de las áreas biológicas y de la salud, y las físico-matemáticas e ingenierías, las TIC son instrumentos fundamentales en las actividades académicas y la vida en general, para los estudiantes de las áreas de ciencias sociales son instrumentos de socialización y para los de humanidades y artes son consideradas herramientas secundarias, tanto para lo académico como para la socialización.

- d) En lo que se refiere al uso de bases de datos, se precisó que 78 por ciento de los académicos afirman que la universidad les proporciona acceso a información especializada en su área de estudio, y 77 por ciento señala que hacen uso de ella. Por el contrario, de 33 por ciento que no utiliza bases de datos, 10 por ciento dijo que la causa es el desconocimiento, mientras que sólo 35 por ciento del total de quienes las usan, manifestó que se sienten satisfechos con la oferta y el resto solicita mayores recursos o más específicos.

A manera de resumen, los hallazgos hechos por los proyectos de investigación reflejan lo siguiente: a mayor edad menor uso de las tecnologías de información; a más años de uso, mayor nivel de apropiación. Por su parte, el género y el tipo de nombramiento (profesor o investigador de carrera) no influyeron en su forma y nivel de apropiación y uso. Finalmente, los académicos consideran que Internet y la computadora constituyen herramientas de trabajo que han venido a beneficiar sus actividades en varios sentidos. Entre los principales cambios que experimentaron a partir de su uso, destacaron la rapidez, el ahorro de tiempo, la facilidad para localizar nuevas fuentes de información, facilidad de comunicación con colegas, posibilidad de realizar trabajo colaborativo y creación de redes de investigadores.

Infraestructura de e-Gobierno en la UNAM

En términos generales, tanto alumnos como académicos tienen acceso a la Red Inalámbrica Universitaria (RIU), que es uno de los proyectos más am-

biciosos de la UNAM en materia de conectividad (UNAM, 2012f). Con esta red, es posible ingresar a Internet prácticamente desde cualquier punto del campus principal por medio de claves de acceso. La red, al ser de uso académico, tiene restricciones en cuanto al tipo de páginas web que pueden ser consultadas; sin embargo, ha permitido acercar en tiempo real la información que profesores, investigadores y estudiantes necesitan en el desarrollo cotidiano de sus actividades. Asimismo, ha complementado la infraestructura física en materia de computadoras dentro del campus universitario, dando un total de aproximadamente 66 mil computadoras conectadas a red UNAM y una capacidad de supercómputo de 7,347 millones de operaciones aritméticas por segundo (UNAM, 2012f).

Esta red es administrada por una dependencia central ampliamente relevante en materia de TIC, la Dirección General de Cómputo y Tecnologías de Información y Comunicación (DGTIC, 2012), que surge por acuerdo del doctor José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 27 de septiembre de 2010 en sustitución de la anterior Dirección General de Servicios de Cómputo Académico (DGSCA). Esta área tiene por objeto administrar y operar la infraestructura central de cómputo y de tecnologías de información y comunicación de la UNAM (UNAM, 2012f).

La DGTIC funge como receptáculo de las demandas que la comunidad universitaria plantea en materia de tecnologías e informática. Por esta dirección pasan las solicitudes y la aprobación de los equipos y plataformas que componen la infraestructura con que cuenta la UNAM en materia de TIC. Sin embargo, esta dependencia carece todavía de un marco normativo claro y concreto que le permita coordinar, articular y sobre todo especificar los criterios con los que se hacen las inversiones y se desarrollan los esfuerzos telemáticos.

Aún con estas limitaciones, la DGTIC se posiciona cada vez más como una instancia clave en el desarrollo y fortalecimiento de las prácticas operacionales, docentes, de investigación y de difusión por medio de la TIC, pues apoya la creación de infraestructura que utilizan los estudiantes, académicos y público en general y que, no de manera exhaustiva, se describe a continuación.

Académicos UNAM

Los profesores e investigadores de la universidad han sido pieza fundamental en el impulso de las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Lo anterior se ha dado en dos vías: la primera se refiere a que una parte im-

portante del desarrollo y la innovación tecnológica que usa la UNAM se ha gestado en sus propias instalaciones, es decir, gracias a la ardua labor de los científicos que en ella laboran se desarrollan investigaciones importantes en el campo de la informática y las comunicaciones; la segunda tiene que ver con la participación e incorporación cada vez más constante de los académicos en procesos telemáticos, y es que el uso que han dado a la tecnología para llevar a cabo su labor docente o de investigación va desde utilizar en el aula un video proyector y una pantalla, hasta impartir clases a distancia con sistemas como Moodle, pasando por el uso de Internet, redes sociales, bases de datos, bibliotecas digitales, correo electrónico, revistas en línea e incluso aulas virtuales, entre otras herramientas.

Asimismo, una parte importante de los procesos administrativos en los que participan los académicos se han automatizado y aglutinado en sistemas informáticos. Por ejemplo, los docentes accesan vía Internet a diferentes trámites y procedimientos como la consulta de alumnos inscritos en su asignatura, ingresan al sistema electrónico para asentar calificaciones en actas, publican sus programas de trabajo y su currículum en línea, entre otros.

En relación con lo anterior, llama la atención dos procedimientos recientemente creados para los académicos. El primero es la Firma Electrónica Avanzada, con la cual los profesores pueden calificar y firmar actas desde una computadora con acceso a Internet, y también pueden participar con ella en procesos de votación. Para esto, cuentan con contraseñas y un disco que contiene su firma electrónica en forma de sello digital. El segundo es la Oficina Virtual (UNAM, 2012g), que se trata de un sistema de reciente creación en el que se puede realizar un conjunto de trámites administrativos propios de un área de manejo de personal (constancias de retención de impuestos, credencialización, entre otros.)

ALUMNOS UNAM

Los estudiantes de la UNAM también han sido participantes activos en el uso de TIC para los procedimientos que realizan, que van desde los más básicos e indispensables como su inscripción y la consulta de sus calificaciones a través del Sistema Integral de Administración Escolar (SIAE) (UNAM, 2012h) hasta los más sofisticados que implican acceso a bibliotecas y aulas virtuales, bases de datos especializadas y materiales digitalizados de consulta general (libros y tesis fundamentalmente). Para hacer atractiva la oferta a los estudiantes, la universidad ha desarrollado contenidos con una carga mul-

timedia, es decir, archivos que contienen imagen, audio y video, pues a través de las páginas de la UNAM pueden consultar audiolibros, cápsulas, *podcast*, *webcast*, conferencias, entre las más importantes.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Institucional y la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia, han desarrollado el proyecto de aulas virtuales, las cuales favorecen la interacción entre los académicos y estudiantes, de manera síncrona o asíncrona, sin importar el área geográfica en que se encuentren (UNAM, 2012i).

Existe también un sistema que proporciona la propia UNAM para que los estudiantes suban y compartan en línea sus trabajos académicos, previo a la aceptación de ciertas condiciones relacionadas con derechos de autor y responsabilidad sobre el contenido (UNAM, 2012j).

Difusión de la cultura UNAM

Otro rubro que se ha visto favorecido con la incorporación de las TIC es el de difusión de la cultura (UNAM, 2012c). Se ha puesto énfasis en adicionar en audio y video material de interés para la comunidad universitaria y el público en general. De hecho, una parte importante de los contenidos puede ser descargado hacia las computadoras personales o dispositivos móviles (UNAM, 2012k).

Además de este esfuerzo, la universidad cuenta con páginas web por cada dependencia y entidad que conforma su estructura. En ellas se muestra información académica, de investigación y administrativa, según sea el caso. Asimismo, dichos dominios dan cabida a esfuerzos que realizan las áreas internas por ejemplo al editar revistas electrónicas, boletines, catálogos y otras fuentes de información útiles para el público especializado y otros para el público en general.

Asimismo, recientemente se ha creado una aplicación para dispositivos móviles a través de la cual se puede seguir un recorrido por las instalaciones del campus universitario, y que puede ser descargado por el público en general.

Gestión UNAM

La máxima casa de estudios ha aprovechado las TIC como un medio para generar transparencia en sus actividades. De hecho, recientemente se ha habilitado un portal denominado Transparencia en la UNAM, que presenta información relevante en términos de ejercicio presupuestario, infraestructura, inver-

siones, etcétera, y también abre la opción de hacer consultas y solicitar información sin que el usuario proporcione más datos que una dirección de correo electrónico y un nombre cuya autenticidad no se verifica (UNAM, 2012a).

Asimismo, como complemento, se ha desarrollado un portal donde se muestran las estadísticas básicas que dan cuenta del trabajo cotidiano de la universidad, como el número de alumnos inscritos por nivel, la infraestructura en cuanto a computadoras, la distribución de estudiantes por género y ubicación, entre otros (UNAM, 2012l).

Conclusiones

A lo largo del texto se abundó sobre cómo la filosofía del gobierno electrónico busca, más allá de la innovación tecnológica, fortalecer la transparencia, estimular la participación ciudadana, eficientar trámites, aminorar costos y proveer servicios de calidad.

Al respecto, la literatura especializada ha explorado en qué medida el concepto de e-Gobierno se convierte en una realidad institucional verificable mediante el estudio de variables que den cuenta de sus diferentes dimensiones (*e-Servicios*, *e-Democracia*, *e-Gerencia* y *e-Policy*). Estas variables se refieren, entre otros elementos, a mejoras en la calidad de los servicios —disponibilidad y procesos—, eficiencia y productividad de las estructuras de personal y la tramitología, cumplimiento oportuno y eficiente de objetivos de política pública, transparencia y rendición cuentas, así como fomento a la participación ciudadana.

Además de esta veta de investigación, el debate actual sobre gobierno electrónico ha puesto sobre la mesa otros elementos referidos a su impacto en las instituciones político-administrativas tradicionales.

Las discusiones sobre votación ciudadana directa y electrónica (mediante computadora e Internet) para aprobar o rechazar leyes —que haría innecesario el Poder Legislativo—, la sustanciación de procesos judiciales en línea, o incluso el alcance de las firmas electrónicas en el ámbito administrativo que son ya una realidad en algunas instituciones, entre otros casos, son claro ejemplo de cómo el e-Gobierno puede cambiar la manera de hacer política y administración como se conoce, por lo que una parte importante del tema se ha ceñido a una pregunta sustancial: ¿hasta dónde se permitirá que el gobierno electrónico penetre en las instituciones modernas?

Desde esta óptica, reformar y modernizar la gestión pública a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) no se reduce a la incorporación indiscriminada de la tecnología, ni tampoco a mejorar la prestación de servicios y la operación interna de las organizaciones, sino que ahora constituye un elemento de diseño constitucional e institucional.

Y esto es una llamada de atención importante en la medida en que se va tomando consciencia de que los límites y resistencias hacia el gobierno electrónico se encuentran, por el momento, ceñidos a las habilidades para transformar las estructuras administrativas, pero cada vez más esos límites y resistencias se mueven no sólo en el problema de inexistencia o falta de sofisticación de los equipos, sino que ingresan a un ámbito cultural (al interior de la organización) y de accesibilidad (al exterior de la misma).

En efecto, México es ejemplo de cómo la adquisición de software y hardware no son el único requisito para categorizar a un gobierno como electrónico, por el contrario, si bien el gobierno federal ha hecho inversiones importantes en la generación de infraestructura y ha proveído un número importante de servicios con una plataforma que permite su gestión por medio de la telemática (empleo, salud, obtención de documentos oficiales, apertura de empresas, pago de impuestos, declaraciones patrimoniales, compras gubernamentales, etcétera), sigue siendo capítulo pendiente la transformación cultural de los individuos que componen las instituciones de gobierno (Gil *et al.*, 2008: 40),⁶ así como la accesibilidad de los ciudadanos a las TIC, es decir, que independientemente de si cuentan o no con habilidades informáticas puedan ser beneficiados por la tecnología, razón por la cual la implementación de proyectos de e-Gobierno aún no alcanzan el propósito de generar un esquema de gobierno más democrático, transparente, eficiente y de calidad.

En relación con la UNAM, hay indicios de que aún es escaso el conocimiento de cómo y para qué utiliza la tecnología la comunidad académica, así como el valor que le otorgan en sus prácticas cotidianas. Lo anterior es fundamental para transformar el panorama institucional de la máxima casa de estudios, pues definir con evidencia empírica si existe o no un aprovechamiento de los recursos y servicios que la universidad proporciona, sería particularmente útil para diseñar y orientar acciones que den respuesta

⁶En la encuesta denominada "Percepción sobre el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. E-Gobierno", realizada a funcionarios de distintos niveles de gobierno, muestra que hay diversas opiniones respecto al principal objetivo del e-Gobierno en México; 35 por ciento de los encuestados piensa que es para mejorar los servicios, mientras que otro 28 por ciento piensa que es para aumentar la eficiencia.

a las necesidades, intereses y prioridades manifestadas por la población universitaria respecto al uso de las TIC.

Y es que si bien la literatura generada en torno al uso de las TIC en educación superior es amplia, pocos de esos estudios presentan datos empíricos, lo que ha ocasionado un escaso debate sobre los estudiantes, académicos, investigadores y su relación con las tecnologías. La mayoría de las investigaciones abordan casos específicos y grupos objetivo que son reducidos (López, 2007; Sánchez *et al.*, 2006), lo que impide realizar comparaciones y generalizaciones.

Por tanto, estudios y diagnósticos integrales sobre la situación de las TIC en la UNAM, puede favorecer que su incorporación a los procesos académicos, administrativos y de investigación sea sostenida y en su mayor parte consistente. Las innovaciones en materia docente —como el aula virtual y la educación en línea—; en el rubro procedimental —con los portales para realizar inscripciones y calificar actas—; y en el área de investigación —con la adquisición de bases de datos, publicaciones electrónicas y supercomputadoras— son muestra de cómo la institución ha decidido tomar el camino de las TIC para revitalizar sus propósitos sustantivos y adjetivos, aunque sin una ruta claramente establecida.

En efecto, a pesar de los notorios avances siguen siendo temas pendientes, por un lado, la asimilación burocrática de la cultura digital, y por otro, la creación de un plan rector en materia de política universitaria telemática, razones que explican el hecho de que los esfuerzos quedan dispersos, es decir, que no se articule la amplia oferta de portales, sitios y dominios con las inversiones en tecnología que realizan en lo particular cada dependencia o entidad. Y es que si bien se cuenta con una Dirección General *ex profeso* para atender las necesidades universitarias en materia de TIC, en lo que se ha avanzado más es en centralizar los procesos (trámites y autorizaciones) pero no en la accesibilidad y apropiación del público usuario a los diferentes sistemas y equipos.

Fuentes consultadas

- Asociación Mexicana de Internet (2012), *Hábitos de los usuarios de Internet en México*, México, disponible en <http://www.amipci.org.mx/?P=editomultimediafile&Multimedia=115&Type=1> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- Banco Mundial (2012), *Definition of E-Government*, disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONAN>

- DCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,contntMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~th eSitePK:702586,00.html (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- CABERO, Julio (2005), "Las TIC y las universidades: retos, posibilidades y preocupaciones", en *Revista de la Educación Superior*, México, julio-septiembre, año/vol. xxxiv (3), núm. 135, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- CROVI, Delia (2010), *Acceso, uso y apropiación de las TIC en comunidades académicas: Diagnóstico en la UNAM*, Universidad Nacional Autónoma de México/Plaza y Valdés, México.
- _____ (2007), "Acceso, uso y apropiación de las TIC en la comunidad académica de la UNAM", Ponencia presentada en el IV Encuentro Nacional y II Latinoamericano. La Universidad como objeto de investigación, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- Dirección General de Cómputo y Tecnologías de Información y Comunicación Universidad Nacional Autónoma de México (2012), disponible en <http://www.tic.unam.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- GIL-GARCÍA, José Ramón, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández (2008), *Gobierno electrónico en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2012), *Infomex*, disponible en <https://www.infomex.org/gobiernofederal/home.action> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011), *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2010*, México, INEGI, disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/especiales/endutih/2010/ENDU TIH2010.pdf (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- LÓPEZ, María (2007), "Uso de las TIC en la educación superior de México. Un estudio de caso", en *Revista Apertura*, noviembre, año/vol. 7, núm. 007, Universidad de Guadalajara, México.
- ORTIZ, Luis (2008), *Apropiamiento de las tecnologías*, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, disponible en http://www.diputados.gob.mx/expo_foro/docs/ponencias/Luis_Arturo_Ortiz_Arellano.pdf (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- Portal Ciudadano gob.mx (2012), disponible en <http://www.encuentra.gob.mx/resultsGOB.html?gobmxq=mexico&ts=all&geo=0> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- Presidencia de la República (2011), *Estrategia de Gobierno Digital*, disponible en http://www.gobierno-digital.gob.mx/wb/gobDigital/gobD_inicio (fecha de consulta 4 de junio de 2011).
- _____ (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.

- _____ (2005), *Quinto Informe de Gobierno*, México, disponible en <http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=115&ruta=1> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2002), *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, México, disponible en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/funcionarios/formacion/archivos/teleconferencia01/apbg.pdf> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Red EDUSAT-ILCE (2012), disponible en <http://edusat.ilce.edu.mx/edusat.asp?id=2725> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2012), *Agenda Digital.mx*, México, disponible en http://www.sct.gob.mx/uploads/media/AgendaDigital_mx.pdf (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- Secretaría de Gobernación (2012), *e-local*, disponible en http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Mision_Vision_y_Ojetivos (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- The Competitive Intelligence Unit (2010), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2011: Análisis y diagnóstico del gasto en tecnologías de la Información y Comunicaciones en México*, México, disponible en http://signumresearch.com/Documents/ES/publications/CIU_PEF2011ago10.pdf (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2006), *Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones/TIC 2006*, disponible en http://www.itu.int/itunews/manager/display.asp?lang=es&year=2006&issue=02&ipage=big_picture&ext=html (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- Universidad Nacional Autónoma de México (2010), *Acuerdo por el que cambia de denominación la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico a Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de Información y Comunicación de la Universidad Nacional Autónoma de México*, UNAM, disponible en <http://www.tic.unam.mx/pdfs/Acuerdonarro.pdf> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012a), *Transparencia UNAM*, disponible en <http://www.transparencia.unam.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012b), *UNAM Digital*, consultado en <http://www.unamdigital.unam.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012c), *Cultura UNAM*, disponible en <http://www.cultura.unam.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012d), *Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México*, disponible en http://xenix.dgsc.unam.mx/oag/abogen/documento.html?doc_id=1 (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012e), *h@bitat puma*, disponible en <http://habitat.unam.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).

- _____ (2012f), *Red inalámbrica universitaria*, disponible en <https://www.rii.unam.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012g), *Sistema de Autenticación del Personal Universitario "Oficina Virtual"*, disponible en <http://gi.dgp.unam.mx:2880/identidadesEmp/UI/Login?goto=https%3A%2F%2Fwww.personal.unam.mx%3A6181%2Foficinavirtual%2F> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012h), *Sistema Integral de Administración Escolar*, disponible en <http://www.dgae-siae.unam.mx/iae> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012i), *Aulas virtuales y ambientes educativos*, disponible en <http://aulasvirtuales.cuaed.unam.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012j), *Publica tu obra*, disponible en <http://www.tuobra.unam.mx/bases.html> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012k), *Descarga cultura*, disponible en <http://www.descargacultura.unam.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012l), *Portal de Estadística Universitaria*, disponible en <http://www.estadistica.unam.mx/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).
- _____ (2012m), *Estadísticas*, UNAM, disponible en <http://www.estadistica.unam.mx/numeralia/> (fecha de consulta 9 de agosto de 2012).

SEGUNDA PARTE
EL GOBIERNO ELECTRÓNICO
EN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES

CAPÍTULO III

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO
EN LOS GOBIERNOS ESTATALES

Gobierno electrónico (*e-Government*) en los gobiernos estatales de México

Leobardo Ruiz Alanís
Roberto Moreno Espinosa

Resumen

Al ver como la tecnología avanza a pasos agigantados y reconocer esa evolución, claramente se puede distinguir cómo algunas prácticas de la sociedad se están quedando atrás, ya que la tecnología no respeta fronteras e influye y trasciende en cada uno de los espacios que conforman la dinámica de los sistemas. Actualmente las administraciones públicas en México se enfrentan a las demandas constantes de la sociedad, buscando incorporar instrumentos que den respuesta a éstas. Así, la importancia de la incorporación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en cuatro entidades de la República mexicana, centra el estudio en la prestación de servicios públicos a través de sus portales electrónicos (*e-Servicios*), observando los avances de éstos en cuanto a gobierno electrónico.

Introducción

No se pueden olvidar o dejar a un lado los procesos de modernización, ya que están inmersos en cada uno de los espacios que nos rodean, se hacen existentes a través de los medios que utilizamos cotidianamente. Podemos decir que los procesos de modernización se han venido desarrollando desde hace más de dos siglos en occidente, construyendo los elementos fundamentales que les han permitido acentuarse y acelerarse (Ruiz, 2010).

El funcionamiento de la administración pública representa un aspecto clave en la actividad de cualquier país, estado o municipio, no sólo por el elevado peso de sus funciones a desempeñar, sino porque está presente en la mayor parte de la actividad diaria de sus ciudadanos, ya sea para conceder permisos, registrar contrataciones de empleados, autorizar la construcción de una casa o recaudar un impuesto, etcétera.

La administración pública está determinada y organizada por el Sistema Federal Mexicano¹ resultado de un proceso histórico y de modernización del Estado, en donde éste debe transformarse y reorganizarse con el fin de abonar la más amplia autonomía de las entidades federativas y a los diversos grupos que viven en el país. Bajo esta concepción del Estado mexicano, se atribuyen facultades y obligaciones a las entidades para salvaguardar los intereses del país y de las localidades, garantizando con eficiencia diversos servicios a la población en el manejo del gobierno y de la administración pública. Además constituye una parte medular del proceso transformador emprendido en México desde 1824.

Asimismo, los gobiernos y las administraciones públicas se ven cada vez más obligados a acrecentar sus niveles de eficacia y eficiencia, es decir, incrementar su capacidad de gobierno y gestión pública, al igual que la transparencia y rendición de cuentas, y de manera fundamental a disminuir y eventualmente eliminar la alta corrupción aún prevaleciente que, por lo demás, se erige como uno de los factores que fomenta la desconfianza de la ciudadanía en sus gobiernos. Desde esta perspectiva, el gobierno electrónico se transforma en una herramienta de primer orden para incidir cada vez más, tanto en la eficacia y la eficiencia, como en el combate a la corrupción.

Todo indica que nos encontramos en un plano mundial avanzando a pasos agigantados por la era digital, desde luego los peligros y riesgos es indispensable que sean ponderados, toda vez que las bases de datos y bancos de información, tanto públicos como privados requieren de protección ante el embate de los buscadores de información reservada o que su uso puede provocar perjuicios personales o institucionales, en ello están enfrascados desde los especialistas hasta los propios gobiernos, en particular los departamentos, ministerios o secretarías de la defensa nacional que han incorporado de manera prioritaria la seguridad informática a sus funciones y cometidos; es de tal magnitud e importancia estratégica la protección de la información clasificada y aun la no clasificada, así como la relativa a los datos personales que los gobiernos invierten recursos y dedican personal especializado para desarrollar mecanismos, software y paquetes que permitan preservarla y asegurarla.

Es importante también destacar que el gobierno federal solicitó recientemente una evaluación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

¹Se ha visto que el federalismo mexicano adolece de gran centralismo, pero en los últimos años, especialmente después de 2000, los gobiernos desde los estados han llenado los vacíos que dejó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el anterior presidencialismo.

En un principio construyó sus bases a partir del modelo federal norteamericano, quedando plasmado primeramente en la Constitución de 1824, luego en la de 1857 hasta persistir en la de 1917 que es la que actualmente rige en la organización del Estado Mexicano.

Económicos (OCDE) sobre tres aspectos vertebrales para el buen funcionamiento de la administración pública: *a*) mejora regulatoria, *b*) gobierno electrónico, y *c*) servicio profesional de carrera. El informe, resultado de la evaluación, fue entregado al gobierno federal el pasado mes de julio, paralelamente se llevó a cabo el foro internacional “La construcción de un sector público efectivo y transparente en América Latina”. Respecto al gobierno electrónico se destacó la relevancia de sus múltiples aplicaciones en los tres órdenes de gobierno y administración de nuestro Estado federal.

Por su parte, en los últimos años, las administraciones estatales han hecho esfuerzos para potenciar la implementación y el uso de las TIC en materia de gobierno electrónico, los portales estatales se han ido convirtiendo en una importante fuente de información para los ciudadanos. Las tecnologías de la información se han puesto, asimismo, al servicio de un modelo propio de gestión pública [...], caracterizado por la orientación al ciudadano, la profesionalización² de la gestión, la descentralización territorial y funcional, la colaboración con el sector privado en la prestación de los servicios, la calidad y mejora continua de los procesos y la innovación (Santos, 1999).

Este texto busca analizar los e-Servicios que se ofrecen en los portales de cuatro entidades mexicanas y los elementos que integran dichos portales, los cuales apuntan al logro de la madurez del gobierno electrónico en México.

Federalismo mexicano actual

El proceso para institucionalizar un pluralismo político de base territorial; supone la distribución, el reparto y la difusión del poder del Estado en el territorio nacional.

Actualmente, el gobierno federal ya no se ve como el poder central que ejecuta decisiones directas y omnipresentes en una y otra entidad, por la necesidad de ir construyendo un país con un mayor desarrollo democrático. Entonces con base en este proceso, debe quedar entendido bajo la definición de Norberto Bobbio (1999) que el Estado federal

es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que el gobierno federal sea competente respecto de todo el territorio de la federación, confiriéndole una cantidad de poderes [...] indispensables para garantizar la unidad política y económica, a los estados federales y municipios, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan poderes.

²Se da una mayor especialización del personal que hace funcionar al gobierno electrónico.

Al reconocer el desarrollo integral de un país, queda entendida la importancia de las entidades dentro de un sistema federado, para el implemento y crecimiento del mismo, donde cada entidad en su estructura gubernamental pueda llevar las funciones organizacionales e institucionales en respuesta a la sociedad.

México es una República federal desde 1824, bajo varios conatos centralistas, pero en la actualidad también es parte del movimiento descentralizador y democratizador que está avanzando en el mundo. El impulso al *nuevo federalismo* es la respuesta simbólica y por lo tanto insuficiente a estados y municipios que luchan contra el centralismo y la inequidad social, política y económica.

Una positiva tendencia descentralizadora sería en principio muy saludable y seguramente claro síntoma de que se va gestando un “federalismo ejecutivo” que impulse el fortalecimiento de las entidades federadas y al municipio, aun cuando éste no es todavía aceptado por la doctrina como un elemento esencial del Estado federal, es sin duda una circunscripción administrativa y jurídica de la República y primera instancia de gobierno de la sociedad.

Administración estatal

En el caso de nuestro país, la entidad federativa es un componente de un orden jurídico integral: la federación, materializado en la Constitución, en el que se señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades; asimismo, se considera autónoma en cuanto a su régimen interior, de acuerdo con las bases que señala el artículo 115 constitucional (Martínez, 1985: 21).

En el ámbito de las entidades federativas, el gobernador es el jefe de la administración pública, es decir, el titular y responsable del aparato del gobierno estatal, estructurado conforme a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal en cada entidad federativa, compuesta por varias dependencias a través de las cuales se ejercen las atribuciones que se le confieren a las entidades, para el desarrollo integral y sustentable de su respectiva circunscripción territorial.

La administración pública estatal establece el número y denominación de las dependencias administrativas que servirán de instrumentos al gobernador para cumplir con las atribuciones y fines que le señale la Constitución del Estado, la cual además define las atribuciones y funciones que corresponden a cada uno de los órganos administrativos, de acuerdo con los diferentes campos de la actividad de gobierno.

En la actualidad, la administración pública es cada vez más compleja y está inmersa en un proceso dinámico de cambio en todos los órdenes de gobierno y de la vida, que demandan modernización, innovación y un desempeño ético, para que cumpla de manera efectiva sus funciones de desarrollo integral, y así, superar el escepticismo y la frustración que invade el sentimiento social frente a los rendimientos decrecientes que a veces genera (Padilla citado en Gasca, Arteaga y Olvera, 2009).

Cabe destacar que las administraciones públicas de las entidades federativas enfrentan retos y desafíos cada vez más complejos, derivados tanto de un mundo en transformación donde los cambios son cada vez más acelerados, como por ejemplo en aspectos como el incremento de la competitividad internacional, la exigencia de la ciudadanía por una mayor transparencia y niveles de eficiencia, de cuestiones que se formalizan, reglamentan e institucionalizan en organismos como los institutos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, entre otros. En este escenario los recursos que brindan el gobierno y la administración electrónicos son fundamentales.

Gobierno electrónico

Desde décadas atrás las tecnologías de comunicación e información (TIC)³ han venido revolucionando la forma de actuar de las administraciones públicas, procurándoles un papel importante como herramientas de mejora, no sólo por la eficiencia y eficacia de la actividad pública, sino porque las dependencias gubernamentales buscan utilizarlas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas, formando canales de relación con los ciudadanos que actualmente se encuentran bajo la influencia de las TIC tendiendo a observar, demandar y cuestionar la actividad gubernamental a través de los instrumentos que ofrecen, obligando así a las estructuras administrativas a formular nuevas funciones y servicios en línea como medios de vanguardia en el marco de la administración pública tradicional en camino hacia la administración (pública) electrónica.

³En la administración pública mexicana el uso de las TIC se incorporó desde los años setenta, cuando el gobierno federal comenzó las adquisiciones en medios informáticos. Durante la administración de Ernesto Zedillo se dio de forma incipiente con la creación de Compranet, que en 2000 el Banco Mundial declaró como un modelo en compras gubernamentales y en 2004 el gobierno federal recibió el Premio Internacional "Reto Estocolmo 2004", en la categoría de Gobierno electrónico, el cual fue resultado del impulso de la administración foxista en este rubro.

Hasta ahora, el desarrollo dominante de la administración pública electrónica ha predominado sobre lo que sería propiamente el gobierno electrónico,⁴ como un fuerte acento político y de participación social en la información y en las decisiones de este tipo.

Esta gran aportación a la modernización permanente de los servicios públicos no ha dejado de ampliarse y es seguro que estamos en el inicio de una nueva era de una tecnología de alcances insospechados (Ruiz, 2009).⁵

Considerando elementos de varias definiciones de e-Administración como la de Welp (2007), en donde se pone énfasis en la transparencia y la participación, además de los procesos internos, con lo que los límites entre este concepto y el de e-Gobierno o e-Democracia se vuelven difusos. Cabe mencionar como ejemplo, el gobierno de Nueva Zelanda que la ha definido como “la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas” (citado en Welp, 2007: 26).

La diferencia entre e-Gobierno (*e-Government*),⁶ la e-Gobernanza (*e-Governance*),⁷ la e-Democracia (*e-Democracy*)⁸ o e-Administración (*e-Administra-*

⁴Entre los autores latinoamericanos se ha generalizado la traducción de *e-government* por gobierno electrónico, a pesar de que en realidad se refiere a servicios que ofrece la administración pública a la población y no tanto al debate o participación en asuntos gubernamentales vinculados a la política. Tal vez por este motivo en países como España y Francia se emplea la expresión administración electrónica que nos parece más apropiada. No obstante, en este texto se utilizará el término gobierno electrónico o e-Gobierno.

⁵“El *e-Government* (administración electrónica), una nueva frontera de la administración pública y sus avances en la gestión local en algunos casos mexicanos”.

⁶Respecto al gobierno electrónico encontramos que el punto en común señalado es el peso dado a la tecnología (OCDE 2001, UN 2001; citado en Welp, 2007) y en particular la digitalización de servicios públicos y su prestación en las web gubernamentales (Gartner Group 2000, SIBIS 2003, citado en Welp, 2007).

Al e-Gobierno por muchos autores (Mahler y Reagan, 2002; Layne y Lee, 2001; Finger y Pécoud, 2003; Urgell, Aibar y Welp, 2005, citados en Welp, 2007) se le considera que es una acepción restringida, ya que éste se refiere a la digitalización de servicios, donde se plantea a las web como un todo, la crítica va a la necesidad de analizar a los gobiernos como un todo, incorporando cada uno de los elementos que lo integran e influyen en sus transformaciones, analizando también sus usos y las consecuencias de su interacción con las instituciones mismas.

⁷Gobernanza electrónica (*e-Governance*), según Riley (2003) y Finger y Pécoud (2003), citados en Welp, 2007: 27-28, es un concepto cuyo ámbito varía pero en general tiende a incorporar la participación ciudadana y las redes de actores al ámbito del *e-Government*, y por lo tanto tiene límites difusos con la e-Democracia.

⁸La e-Democracia se centra en el uso de medios electrónicos de comunicación como instrumentos para incrementar la participación y la comunicación para mejorar la transparencia de la

tion) son las etiquetas más difundidas. Las definiciones se superponen y apenas es posible delimitar ámbitos específicos de cada una (Welp, citado en Ruiz, 2010).

De forma muy genérica, se define al gobierno electrónico como: la relación del gobierno con sus ciudadanos, con/entre sus funcionarios, con sus proveedores (o empresas), o con otros gobiernos a través del flujo electrónico proporcionado por Internet u otros medios digitales de comunicación, con el fin de intercambiar información entre las partes y/o proveer un servicio público determinado (Martínez, 2006: 1).

Por su parte, Galván y García (2007) apuntan que

se podría afirmar que hoy la administración electrónica, e-Administración o Administración *on line* (por citar tres términos utilizados habitualmente), es la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para toda clase de tareas administrativas y de comunicación e interacción de las administraciones públicas con ciudadanos y entidades diversas.

No cabe duda que el gobierno electrónico constituye una herramienta de primera magnitud para acercar a la ciudadanía con la administración pública y viceversa, además de ampliar la cobertura de atención al usuario, toda vez que las TIC permiten extender el horario de atención las 24 horas del día, los siete días de la semana y los 365 días del año, por tanto mejorar la eficacia de los procesos y procedimientos, hacer más transparente la gestión pública, al igual que poner a disposición del usuario volúmenes considerables de información.

Las administraciones al hacer uso de las TIC experimentan un desarrollo construyendo una nueva forma de estructura social e interacción en redes, que van de canal a canal tanto horizontal como verticalmente. Es importante considerar a las TIC como *una vía para avanzar hacia el desarrollo del mejor gobierno de las administraciones públicas, en donde la tecnología es fundamentalmente un medio y no un fin en sí mismo*. Aquí Martínez (2006) explica que “el valor de la administración electrónica, por lo tanto, no reside en un mero traslado de los servicios que actualmente presta la administra-

gestión gubernamental. Por ejemplo, se trata del uso de TIC para controlar la responsabilidad de los legisladores y políticos, para participar en los procesos de toma de decisiones, para conocer la gestión presupuestaria, etcétera. Es decir, incluye tanto el incremento de la participación —que debería darse cuantitativa y cualitativamente— como la mejora de la calidad de la información para formar opiniones o participar en la toma de decisiones (Trechsel, Kies, Méndez y Schmitter, 2003; citados en Welp, 2007).

ción, sino que debe responder a la optimización y reorganización de los esquemas de servicio público”.

Servicios públicos en el gobierno electrónico

Los servicios electrónicos se ofrecen en portales digitales a raíz de la incorporación de las TIC a las funciones de la estructura administrativa del gobierno. Se presentan a los contribuyentes como una opción para realizar sus trámites correspondientes según el servicio requerido en línea (*online*), son una opción distinta de los servicios tradicionales en papel y largas horas de espera.

Los servicios en línea buscan el máximo potencial del gobierno electrónico. En la integración de servicios se combinan dos tendencias básicas. Por un lado, la división entre el sistema gestión interna (*back-office*) y el sitio web (*front-office*), que enlazados mediante una plataforma intermedia (*mid-office*), permiten la comunicación segura y el redireccionamiento de las peticiones realizadas a través del sitio web al sistema de gestión interna correspondiente⁹ (Martínez, 2006).

Los sitios web¹⁰ son parte fundamental del gobierno electrónico ya que modifican sustancialmente los mecanismos de relación entre el Estado y los ciudadanos en tanto usuarios de los servicios públicos. No obstante, la transformación de los portales desde mecanismos informativos a ámbitos transaccionales sofisticados supone una profunda transformación interna de las agencias gubernamentales (Rivera, 2004). La construcción del e-Gobierno constituye, en suma, un gran esfuerzo de innovación institucional y de transformación de las entidades públicas, incluyendo las aplicaciones de Internet (desarrollo de páginas web, creación de servicios y trámites en línea, consulta de información en línea, entre otros).

Se debe tener presente que los servicios de gobierno electrónico no sólo son la parte tecnológica, sino que deben seguir conservando su razón pública. “El diseño del servicio electrónico debe ser atractivo para el usuario, la organización de los contenidos clara y dirigir al usuario hacia algo previsible. Esto es, el servicio debe ser intuitivo, orientativo y fácil de usar. En

⁹Por otro lado, la desaparición de los límites entre las organizaciones que se hacen mucho más permeables y que sólo se tienen en consideración de manera funcional.

¹⁰La mera creación de un sitio web es proporcionar acceso a información pública, no es un proyecto de gobierno electrónico, si ello no supone una transformación de la relación entre la administración pública y los usuarios finales.

general, el sitio web de carácter público debe ofrecer una imagen atractiva que fomente su utilización, proporcione la información y los servicios que el usuario desea, y evolucione para satisfacer las necesidades de los usuarios. Para conseguir tales prestaciones resulta indispensable implementar los conceptos de usabilidad y accesibilidad web” (Martínez, 2006: 10).

Durante las últimas administraciones estatales se ha impulsado la mejora en la calidad de los servicios públicos por parte de los gobiernos a pasos muy lentos; lo que muestra que todavía existen muchas áreas de oportunidad por mejorar.

Lo anterior con el propósito de fortalecer el desarrollo de las dependencias y ofrecer servicios eficaces y de calidad, que se constituyan en compromisos con la ciudadanía cuyos pasos vayan a la simplificación y estandarización de los procesos en diversas dependencias, con la finalidad de buscar la satisfacción de las necesidades de la sociedad. En este sentido, la administración pública estatal debe incrementar la sistematización de las dependencias, sus estructuras y procesos, favoreciendo la claridad y objetividad en el funcionamiento de las instituciones.

Gobierno electrónico estatal en México

La administración pública tradicional se ve impelida hacia un proceso de transformación de su gestión interna para responder a las demandas de las empresas y los ciudadanos, dando lugar a nuevas formas de interacción que reflejan las relaciones que se establecen entre el gobierno electrónico y sus destinatarios.

Situación que el gobierno de Vicente Fox (2000–2006) tomó en cuenta de manera que buscó reforzar las estructuras administrativas incorporando las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a los procesos de modernización administrativa, alcanzando un alto nivel en digitalización de trámites y servicios al alcance de la ciudadanía.

Para la administración 2006–2012 en el cumplimiento de sus obligaciones legales se dio a conocer el *Plan Nacional de Desarrollo 2006–2012*, en el que establecieron los compromisos y estrategias en materia de e-Gobierno con el fin de elevar estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicación para la gestión pública. Los compromisos son entre otros (Paz, 2007):

- Lograr un enfoque del e-Gobierno en México como “un solo gobierno” donde el ciudadano tenga acceso a una ventana universal para relacionarse con su gobierno sin importar el nivel.
- Desarrollar una estrategia de e-Gobierno con continuidad transexenal.
- Definir la asignación de un responsable y un equipo (oficina) que dirija el diseño y realización de la estrategia de e-Gobierno, así como un presupuesto especial (fondo) que sirva a todas las dependencias y entidades.
- Fomentar una efectiva transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en todas las fases de la política pública de e-Gobierno.
- Promover un modelo de participación público-privada.
- Incluir en la estrategia de e-Gobierno la capacitación de los servidores públicos en materia de TIC.
- Impulsar la creación de una agencia especializada en investigación del e-Gobierno.

A través del programa público e-Local, se ha tratado de hacer un esfuerzo para conjuntar en un portal de información relativa a los estados y municipios de la República Mexicana; del portal del Instituto Nacional del Federalismo (Inafed). Dicho portal contiene documentos, publicaciones e información estadística en general. Así pues, e-Local funciona en realidad como un portal informativo y es, a su vez, un vínculo hacia las páginas electrónicas de cada Estado, donde son éstos los responsables directos de la información que presentan y de los servicios electrónicos de las entidades federativas. El Inafed pretende que dentro de los portales estatales se brinde información de calidad y se responda a las necesidades de la ciudadanía.

A estas aclaraciones sólo hay que agregar que muchas de las veces el diseño de los portales parte directamente de las entidades ya sea por imagen, por contar con un portal, por cumplir con estándares y no porque realmente se esté generando esa coparticipación e interrelación entre los diferentes ámbitos de gobierno, para el continuo flujo de información.

Lo anterior, no quiere decir que la digitalización de la administración no permita la correlación, sino por el contrario el impulso y una apta inversión permitirían conjuntar en un portal la información relativa a la federación, los estados y municipios de la República Mexicana.

Por tanto, es importante observar cómo actualmente se están incorporando las TIC a los quehaceres de algunas entidades, en este caso los portales ciudadanos de algunos estados.

Metodología

Según Micheli y Martínez (2005), el desarrollo de las funciones que se pueden ejecutar a través de los portales y que impulsan más la relación gobierno-ciudadanía a través de las TIC, se ubica bajo tres tipos de servicios, los cuales van a servir de referencia en el análisis de los portales de Baja California, Jalisco, Guanajuato y Estado de México para poder ubicar los puntos que ofrecen en su tipo de servicio según el modelo propuesto a continuación:

- *Servicios de información.* La creación de páginas web o los portales ciudadanos de México que permitan un mayor conocimiento de la administración pública ofreciendo información, así como el acceso a algunos documentos y bases de datos, ofrecen una presentación *on-line* con soporte de las TIC. La mayoría de las veces estos esfuerzos se concretan simplemente en la creación de páginas web de carácter institucional donde se ofrece información básica sobre trámites, población, transportes, alojamientos, educación, salud, medio ambiente, actividades culturales, patrimonio artístico, así como sobre la actividad legislativa o las prioridades del equipo de gobierno.
- *Servicios de comunicación.* Consiste en la posibilidad de apertura de canales de comunicación directa entre la administración y la ciudadanía mediante la realización de consultas que requieren una respuesta directa, la existencia de personal habilitado para desarrollar esa interlocución, la creación de foros de discusión donde los ciudadanos puedan intercambiar puntos de vista e incluso promover iniciativas políticas, y crear comunidades virtuales que faciliten la participación en la vida política de diversos grupos representativos de naturaleza muy diversa.
- *Servicios de transacción.* En cuanto a este tipo de servicios se hace presente la relación tecnológica con la ciudadanía, el establecimiento de mecanismos digitales que permiten realizar diversas transacciones electrónicas simples de carácter automático, que sólo requieren una respuesta rutinaria por parte de la administración. Se trata de gestiones como la consulta y modificación de informaciones específicas de carácter personal con números cifrados, la inscripción en eventos del sector público, la *realización de pagos*, el seguimiento de procedimientos administrativos, procedimientos de consulta popular mediante sondeos de opinión o incluso el voto electrónico. En este tipo de portales gubernamentales se encuentra actualmente la evolución del gobierno electrónico porque permite la apta interacción y resultados; como es el caso de

la realización de pagos sin necesidad que el ciudadano acuda a las ventanillas, a esto podemos llamarle un trámite completo de principio a fin, caso que se observará más detalladamente en el análisis de los portales a estudiar. Se suele diferenciar tres niveles de transacción.

- Nivel 1. Transacción simple: cuando es posible cargar o “bajar” formularios.
- Nivel 2. Transacción en dos sentidos: cuando es posible realizar el procesamiento de formularios.
- Nivel 3. Transacción completa: cuando es posible el manejo de caja, toma de decisión y entregas. Este nivel es cuando el trámite es completo de principio a fin.

Otros elementos a considerar en la descripción de los portales de las entidades son los que plantea Cardona (2002) quien establece que el concepto engloba por lo menos los siguientes seis elementos: el concepto de *gobierno electrónico 1)* está íntimamente relacionado con la aplicación de las TIC; 2) implica la innovación en las relaciones internas (con otras organizaciones públicas y los funcionarios) y externas (ciudadanos y empresas); 3) afecta la organización y función del gobierno en lo relativo al acceso a la información, prestación de servicios, realización de trámites y participación ciudadana; 4) busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales; 5) su implementación implica el paso por una serie de estados, no necesariamente consecutivos, y 6) es un medio, no un fin en sí mismo.

Para poder incorporar los elementos antes mencionados en la descripción de los portales se estableció lo siguiente:

Se evaluaron y se compararon, durante los meses de mayo y junio de 2010, los portales de los cuatro estados seleccionados de la República Mexicana. Primero se efectuó una descripción y análisis de lo que cada uno de los portales ofrece, con el fin de identificar las herramientas administrativas en atención al ciudadano, para después poder identificar los servicios que prestan en línea cada portal. El análisis implicó hacer una correlación entre los servicios que se prestan, para así definir su posicionamiento según el desarrollo, complejidad y número de servicios ofrecidos.

Pretendiendo mostrar la fase actual de los servicios que se ofrecen por cada una de las entidades a través de sus sitios web. Para ello se establecieron los siguientes criterios con los que al menos deben contar los portales para su existencia: formularios *on-line*, trámites, certificado digital, pagos *online*, seguimiento: noticias, convocatorias, buscador, móvil, mapa del sitio, correo electrónico, teléfono, temas de interés y participación ciudadana,

información, servicios y trámites, normatividad, estructura gubernamental y administrativa, y principalmente, se dedica mayor atención a los e-Servicios N3 que se prestan.

Portales de los estados de Baja California, Guanajuato, Jalisco, México

Este documento analiza los cuatro portales de las entidades a través de las funciones que incluyen, comparándolas desde la perspectiva de su gama de e-Servicios, describiendo el número de funciones de información y servicio, incluyendo sus características, para así observar la complejidad de cada uno. En estas condiciones resulta de interés comenzar a indagar sobre la forma en que tienen relevancia las TIC, analizando cómo se asimila el uso de nuevas tecnologías como parte de su quehacer frente a la ciudadanía.

Se observan las condiciones contextuales, presentación e imagen de cada portal de las entidades, descubriendo instrumentos dinámicos, temas de transparencia y las condiciones que impulsan a contar con un portal según el estado del que se trate.

Portal de Baja California

La expansión de las tecnologías es evidente y la necesidad de incorporarlas al trabajo gubernamental también se hace presente, es por tal hecho que en México el gobierno electrónico sigue avanzado tal vez no de manera rápida como en los países más desarrollados pero cada vez más las técnicas de las TIC impulsan los gobiernos electrónicos en lo nacional (Ruiz, 2009: 14).

El portal del estado de Baja California¹¹ presenta un menú que dispone de seis iconos: gobierno, gente, temas, trámites y servicios, transparencia (Sandoval, 2010),¹² y nuestro estado. De manera general ofrece los servicios que se aprecian en el cuadro 1.

¹¹Portal disponible en: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/site.jsp>

¹²En el índice de portales de transparencia estatal 2010, el estado de Baja California muestra un avance en el rubro de confianza con 80 por ciento, en el valor de la información 87.50 por ciento, en mejora continua 75 por ciento, en cuanto a rendición de cuentas la medición muestra un muy bajo avance de 25 por ciento, en cuanto a transparencia de otras dependencias obtiene 50 por ciento una medición media, en búsqueda de información ocupa 66.67 por ciento y finalmente en normatividad tiene 86.67 por ciento. Se puede observar que a Baja California le hace falta avanzar mucho más en servicios de transacción.

Cuadro 1
SERVICIOS OFRECIDOS EN EL PORTAL DE BAJA CALIFORNIA

<i>Servicios de información</i>	<i>Servicios de comunicación</i>	<i>Servicios de transacción</i>	<i>Nivel</i>
Información de la estructura gubernamental	Involucra niños, jóvenes, mujeres, familia, funcionarios	Catálogo de trámites y servicios	N1
Información de dependencias y gabinete	Preguntas frecuentes y búsqueda	Formatos de trámites estatales	N2
Información sobre los municipios	Directorio telefónico de servicios	Requisitos y descripción de trámites	N1
Catálogo de servicios de información	Encuesta de opinión	Descarga de reglamentos	N2
Directorio de dependencias	Sala de prensa virtual	Descarga de formas	N2
Leyes estatales y reglamentos estatales	Comunicación en línea, <i>Twitter, YouTube, Facebook, Flickr</i>	Ofrece solicitud y pago en línea (algunos servicios)	N3
Inversión pública	Reportes de actividades realizadas	BC Fiscal Portal del contribuyente*	N2
Periódico oficial	<i>Chat</i> con funcionarios	Licencia de conducir y placas	N2
Proyectos y programas para: campo, cultura y deporte, desarrollo social, desarrollo económico, educación, empleo, estadísticas, garitas,** medio ambiente, obras e infraestructura, pesca y acuicultura, seguridad, salud, turismo, vivienda	Buzón de comentarios y sugerencias	Catálogo de servicios y trámites por dependencia del gobierno, municipio o por centro de atención	N2
Biblioteca y mapa del sitio	Comunicados de prensa	CURP	N3
Información del Estado, cultura, historia, características sociodemográficas y turísticas	Búsqueda y solicitud en línea de información de interés	Solicitud de actas	N2
Galería de imágenes		Tenencia	N3
Eventos realizados por el gobernador, convocatorias		Servicios registrales	N2
Procesos de transparencia		Compras BC	N2
Consulta de clima		Reemplacamiento	N2

*Este espacio ha sido creado con el fin de agilizar los trámites fiscales ante la Secretaría de Planeación y Finanzas, así como para brindarles la información fiscal estatal relevante, atendiendo sugerencias y respondiendo dudas sobre este tema.

**Información actualizada de los tiempos de espera de los cruces fronterizos de vehículos comerciales y turísticos por cortesía del Departamento de Aduanas de Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información del Portal de Baja California (2010).

El objetivo principal de este análisis implica principalmente los trámites y servicios que se ofrecen en línea y que en determinado momento sustentan al gobierno electrónico. En el caso del gobierno de Baja California nos podemos percatar del impulso que se ha dado al gobierno electrónico, a

pesar de que en su Plan de Desarrollo Estatal (PDE, 2007–2013)¹³ no se definen a grandes rasgos las estrategias digitales.

En el portal se pueden apreciar más los servicios con contenido de información, aunque el gobierno está impulsando mecanismos de comunicación en pro de fomentar la participación ciudadana. Es necesario decir que para que el gobierno electrónico revolucione el proceder tradicional no sólo debe centrarse en información, sino en consolidar los servicios de transacción en un Nivel 3.

Se puede observar en el cuadro 1 de los servicios que ofrece el portal de Baja California, que en servicios de transacción sólo cuenta con tres que se pueden realizar en línea, y los demás son escuetamente procedimentales y de consulta de información para terminar con el proceso en alguna dependencia del gobierno.

El gobierno de Baja California manifiesta que los trámites y servicios más consultados son: pago de impuestos, pago en línea de tenencia vehicular, placas, impresión de CURP, licencia de conducir, domicilios, recaudaciones y servicios municipales.

Portal Gobierno del Estado de Jalisco

En su menú principal incluye trámites y servicios, temas y ciudadanos, gobierno, Jalisco, noticias, eventos, transparencia, contacto (véase cuadro 2).

El Portal¹⁴ de Jalisco precisa que se está trabajando¹⁵ de manera conjunta con el Observatorio Ciudadano para que se dé una relación más cercana en el cumplimiento de las metas de la administración pública electrónica y así:

¹³Principalmente haciendo referencia a los siguientes puntos del Plan de Desarrollo Estatal de Baja California (2007–2013):

6.1.1.1.2.1 Difundir el uso de trámites y servicios gubernamentales a través de medios electrónicos.

6.1.1.1.2.2 Fomentar el uso de las tecnologías de la información en los diferentes sectores productivos y sociales.

¹⁴Los portales del gobierno de Jalisco fueron rediseñados con estándares internacionales de accesibilidad de la W3C, para asegurar que personas con discapacidad visual o motora puedan navegarlo sin problemas.

¹⁵Para reorganizar el resto de los temas ciudadanos, reorganizar y rediseñar la sección de trámites y servicios de cada dependencia, y ofrecer más trámites en línea y por otros canales (vía celular), navegación más intuitiva y consistente, nueva agenda de eventos, nueva sección de noticias, reorganizar el directorio de dependencias, integrar servicios web externos como *YouTube*, *Facebook*, *RSS*, *Twitter* y *Google Maps*.

Cuadro 2
SERVICIOS OFRECIDOS EN EL PORTAL DEL ESTADO DE JALISCO

<i>Servicios de información</i>	<i>Servicios de comunicación</i>	<i>Servicios de transacción</i>	<i>Nivel</i>
Información del gobernador, dependencias, organismos, programas de gobierno. Información de los municipios y de sus gobiernos	Involucra capacidades especiales, empleadores, empresarios, indígenas, investigadores y académicos, jóvenes, mujeres, migrantes, niños, servidores públicos, tercera edad, trabajadores	Catálogo de trámites y servicios	N1
Normatividad de las leyes y reglamentos de planes, programas, y normatividad para temas de interés	Directorio telefónico del estado	Formatos de trámites estatales	N2
Leyes e información de dependencias y ámbitos de gobierno información pública	Mesas de trabajo, observatorio ciudadano	Requisitos y descripción de trámites	N1
Agenda del gobernador, agenda de las dependencias, RSS*	Comunicación en línea por <i>Facebook, Twitter, YouTube</i> , etcétera	Descarga de reglamentos	N2
Manuales administrativos y estructura	Encuestas de opinión	Descarga de formas	N2
Directorio de dependencias y funcionarios	Noticias en línea	Ofrece solicitud y pago en línea (algunos servicios)	N3
Informes de gobierno	Resultados de gobierno	Reimpresión de formatos de pago	N2
Proyectos de cultura, deporte, educación, empleo, medio ambiente, negocios, salud, seguridad, vivienda, transporte y turismo	Portal de Transparencia** y Rendición de Cuentas	Pago de tenencia vehicular	N3
Nómina	Solicitud de información al gobierno en línea	Pago de refrendo vehicular	N3
Información del <i>Diario Oficial</i>	Publicaciones	Solicitud de actas de nacimiento y registro civil	N2
Información del estado, cultura, historia y tradiciones, características sociodemográficas y turísticas	Buzón de quejas, denuncias y sugerencias, <i>webmaster***</i>	Bolsa de trabajo	N1
Mapa del sitio, mapas del estado	Abogado en línea	CURP	N3
Información del estado en radio y televisión	Asistencia en línea	Licencias para conducir	N2
Discursos, entrevistas, audios, videos, ruedas de prensa	<i>Chats</i> con funcionarios	<i>Link</i> de empleo que contempla bolsa de trabajo, capacitación, incentivos y créditos, asesoría y seguridad	N2

<i>Servicios de información</i>	<i>Servicios de comunicación</i>	<i>Servicios de transacción</i>	<i>Nivel</i>
Galerías de imágenes	Ayuda y asesoría en servicios	Apartado de negocios	N1
Videos y lo nuevo del portal Jalisco	Preguntas frecuentes Servicio de emergencias Participación-contacto	Emprender un negocio, invertir en Jalisco, vender al gobierno, programa microj, fondo Jalisco de Fomento Empresarial	N1
Agenda cultural, exposiciones y convocatorias y eventos	Buscador y sitios de interés	Pago de 2 por ciento sobre nómina	N3

*Incluye las noticias principales del gobernador, discursos, entrevistas, audio y actividades culturales del estado de Jalisco.

**En el índice de portales de transparencia estatal 2010, Jalisco muestra un avance alto en el rubro de confianza con 100 por ciento, en el valor de la información ocupa 75 por ciento, en mejora continua 50 por ciento, en cuanto a rendición de cuentas la medición muestra un muy bajo avance de 25 por ciento, en cuanto a transparencia de otras dependencias obtiene 50 por ciento una medición media, en búsqueda de información ocupa 100 por ciento y finalmente en normatividad tiene 66.67 por ciento. Se puede observar que a Jalisco le hace falta avanzar en servicios de transacción, comunicación (Sandoval, 2010).

***El Portal Jalisco fue creado para el Gobierno del Estado por la Dirección de Ingeniería en Sistemas (DIS) de la Dirección General de Informática de la Secretaría de Administración en 2009.

Fuente: Elaboración propia con información del Portal de Jalisco (2010).

- Mejorar la experiencia de los ciudadanos en relación con su gobierno.
- Promover servicios públicos de mayor calidad.
- Impulsar la transparencia.
- Promover la participación ciudadana.

El gobierno se ha planteado la integración de todas sus dependencias en un sólo sitio para brindar una mejor navegación. En su Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2030¹⁶ (2007–2013) en el punto 6.1.7 de Modernización, innovación y fomento a la tecnología; se considera que un aspecto fundamental para lograr un buen gobierno es la modernización, innovación y fomento a la tecnología que permita mejorar el servicio y la atención a los usuarios internos (funcionarios públicos) y externos (ciudadanía).

El estado de Jalisco ha buscado la eficiencia en los servicios a la ciudadanía; como parte de lo anterior, ha logrado ofrecer en línea los servicios que se mencionan en el cuadro 2. Esto permite reducir los tiempos de respuesta y lograr una mayor transparencia para la ciudadanía, al realizar los trámites sin tener contacto con funcionarios públicos. Conforme a lo establecido en su PED el impulso a los servicios vía digital se hace para contar con más servicios de transacción N3.

¹⁶Con estrategias como a) Normalización y certificación de habilidades y tecnologías, b) Calidad gubernamental, c) Buenas prácticas gubernamentales, d) Implementación de e-Administración, e) Innovación para la eficiencia. *Vid* PED del Estado de Jalisco.

En el cuadro 2 se muestran los servicios que de manera general ofrece el portal de Jalisco, existen gran variedad de servicios de información del gobierno y sus actividades, como también servicios de comunicación que en comparación con el portal de Baja California tiene más elementos que lo enriquecen permitiendo la interlocución con los usuarios bajo consultas directas, con respuestas especializadas, o sea, una manera más de impulsar el interés de los usuarios y cumplir su necesidad de servicios claros y continuos.

El portal de Jalisco lanzó una encuesta para saber ¿cuál es el interés de ingresar al portal por parte de los ciudadanos?, de los encuestados, 6.30 por ciento respondió que ingresó a consultar algún evento a realizarse, 7.03 por ciento a consultar información de transparencia, aunado a 7.34 por ciento en el cual respondieron a consultar noticias de interés, mientras en su mayor parte 79.33 por ciento respondieron que su interés se encontraba en los procesos para realizar trámites y servicios.¹⁷

Los trámites y servicios representan un índice claro de la situación del país y del mundo en torno a las sociedades de la información y el uso de las TIC.

Portal del Estado de Guanajuato

Este portal cuenta con un menú de seis apartados: trámites y servicios,¹⁸ temas, gobierno,¹⁹ transparencia,²⁰ Guanajuato, escríbenos (véase cuadro 3).

El Portal de Guanajuato informa que lo más solicitado se refiere a la consulta de pago de tenencia en línea, *impuesto cedular*, servicios en línea, directorios y empleo.

En trámites y servicios cuenta con muy pocos en nivel 3, sus servicios electrónicos se centran en información y comunicación.

Es claro que Guanajuato al ser un estado con gran riqueza cultural hace muy evidente su interés en pro del desarrollo turístico, de ahí la gran promoción que proyecta en su portal.

¹⁷Eventos 79, información de transparencia 88, noticias 92, trámites y servicios 994.

¹⁸Disponible en: <http://mejoraregulatoria.guanajuato.gob.mx/mejora/?q=tys>.

¹⁹Disponible en: <http://www.guanajuato.gob.mx/gto/buen-gobierno.php>.

²⁰En el índice de portales de transparencia estatal 2010, el estado de Guanajuato muestra un avance alto en el rubro de confianza con 100 por ciento, en el valor de la información ocupa 100 por ciento, en mejora continua 0 por ciento no hay el interés de actualizarse e innovar, en cuanto a rendición de cuentas la medición muestra un avance de 50 por ciento, en cuanto a transparencia de otras dependencias obtiene 50 por ciento una medición media, en búsqueda de información ocupa 50 por ciento y finalmente en normatividad tiene 100 por ciento. Se puede observar que a Guanajuato le hace falta avanzar en servicios de transacción, comunicación. Sandoval (2010).

Cuadro 3
SERVICIOS OFRECIDOS EN EL PORTAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

<i>Servicios de información</i>	<i>Servicios de comunicación</i>	<i>Servicios de transacción</i>	<i>Nivel</i>
Datos del gobierno, dependencias, estructura administrativa. Información de los municipios y de sus gobiernos	Ligas con dependencias estatales y dependencias relacionadas a nivel federal	Catálogo de trámites y servicios	N1
Información pública de las dependencias y entidades, información del área de temas*	Comunicación en línea por <i>Twitter, Facebook, YouTube</i> , les escriban al gobernador	Formatos de trámites estatales	N2
Marco jurídico de la gestión y prestación de servicios (planes de desarrollo, leyes y reglamentos)	Asesoría en línea	Requisitos y descripción de trámites	N1
Información fiscal	e-normateca	Descarga de reglamentos	N2
Políticas de desarrollo integral	Link acceso a la información	Descarga de formas	N2
Proyectos de bienestar social, salud, medio ambiente, cultura, buen gobierno, seguridad y justicia, campo, empleo y competitividad, turismo, educación, deporte, <i>prevenir es lo que vale</i>	Comunicaciones y noticias en línea	Ofrece solicitud y pago en línea (algunos servicios)	N3
EMERI**	Preguntas frecuentes	Información sobre trámites y servicios	N1
Legislación y procedimientos de transparencia	<i>Link</i> de contacto ciudadano	Transparencia y unidad de acceso a la información pública	N1
Informes de gobierno	Sala de prensa	Acceso a datos personales	N2
Consulta del clima	Sistema de denuncias y emergencias	Solicitud de actas de nacimiento y registro civil	N2
Información del Estado, cultura, historia y tradiciones, características sociodemográficas y turísticas	Buzón de quejas, denuncias y sugerencias	Acción popular (Cofepris-08-002)	N1
Videos de actividades en los municipios	Buscador en la web	Alfabetización	N1
Informes	Sala de prensa virtual	Pago ISR	N3
Galería y noticias de las actividades del gobierno	Comentarios del sitio web	Pago de tenencia y refrendo de placas	N3
Proyección de actividades y eventos-convocatorias		Pago de IEPS	N2
Portal de transparencia***		Adjudicación y contratación de obra pública	N2
		Licencia automovilista	N2
		Declaración patrimonial final	N2

*Véase anexo 1.

**La Guía General para la Mejora Regulatoria Integral es un documento de apoyo para el despliegue y fortalecimiento de la Mejora Regulatoria en el estado de Guanajuato. Este documento contiene los lineamientos de operación de los EMERI y las e-Normatecas.

***Disponibile en <http://transparencia.guanajuato.gob.mx/>

Fuente: Elaboración propia con información del Portal de Guanajuato (2010).

Se plantea que el Sistema Electrónico de Trámites y Servicios es parte de las innovaciones en el uso de tecnologías de la información para impulsar la modernización de la administración pública. Siendo así un servicio al público, a través del cual las personas por medios electrónicos, puedan efectuar trámites y obtener servicios ante las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatales y municipales. De manera que las dependencias y entidades integrarán, de manera gradual, los trámites y servicios que consideren deban estar en dicho Sistema. En su PED (2006-2012) apoyan la idea de mejora de su administración pública.²¹

Portal del Estado de México

El Portal del Gobierno del Estado de México cuenta con un menú que consta de trámites y servicios, temas, estado, gobierno, noticias, transparencia.²² El Gobierno del Estado de México se propone en su PED²³ hacer uso extensivo de las tecnologías de información a fin de automatizar procesos que agilicen los servicios y trámites de la ciudadanía y hagan más eficiente la gestión en las oficinas del gobierno estatal y sus organismos.

Se puede observar en el cuadro 4 que la entidad mexiquense está en un nivel básico de lo que puede contener un portal, a excepción del impulso a la participación, los trámites en línea son muy tardados, los servicios de transacción son en su mayoría parte del N1.

²¹Se dice que la administración pública en el estado de Guanajuato se encuentra inmersa en un proceso de renovación y mejora, encaminado a convertir a esta entidad en un verdadero sistema de atención social pensado para el beneficio de los ciudadanos y para la consecución de una gestión de la administración pública estatal lo más óptima posible.

²²De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en sus artículos 12 y 13 este gobierno cuenta con un portal de transparencia que contiene: transparencia en seguridad pública, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (Infoem).

En el índice de portales de transparencia estatal 2010, el Estado de México muestra una condición reprobatoria en el rubro de confianza con 0 por ciento, en el valor de la información ocupa 25 por ciento, en mejora continua 25 por ciento, en cuanto a rendición de cuentas la medición no muestra avance, en cuanto a transparencia de otras dependencias obtiene 25 por ciento una medición media, en búsqueda de información ocupa 63.33 por ciento y finalmente en normatividad tiene 20 por ciento. Se puede observar que en el Estado de México no se ha tenido el interés de impulsar el gobierno electrónico, sólo cuenta con información, por lo que se puede entender conforme a transparencia no cuenta con los elementos suficientes (Sandoval, 2010).

²³Véase Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México (2005-2011).

Cuadro 4
SERVICIOS OFRECIDOS EN EL PORTAL DEL ESTADO DE MÉXICO

<i>Servicios de información</i>	<i>Servicios de comunicación</i>	<i>Servicios de transacción</i>	<i>Nivel</i>
Datos del gobierno, dependencias, estructura administrativa. Información de los municipios y de sus gobiernos	Involucra adultos mayores, indígenas, jóvenes, mujeres, niños, personas con discapacidad, servidores públicos	Catálogo de trámites y servicios (amplio sólo información)	N1
Información pública de las dependencias y entidades, información del área de temas	Ligas con dependencias estatales, dependencias relacionadas a nivel federal y municipal para información de servicios	Formatos de trámites estatales	N2
Normatividad: leyes y reglamentos de planes, programas, y normatividad para temas de interés	Comunicación en línea por <i>Twitter</i> y <i>Facebook</i>	Requisitos y descripción de trámites	N1
Informes de gobierno, los compromisos cumplidos y programas sociales	Para solicitar información vía electrónica (SICOSIEM)	Descarga de reglamentos	N2
Información de transparencia y rendición de cuentas	Trámites en línea con asesorías especializadas y consultas electrónicas	Descarga de formas	N2
Información de acciones	Directorio telefónico	Ofrece solicitud y pago en línea (algunos servicios)	N3
Proyectos: agropecuario, arte y cultura, ciencia y tecnología, economía y negocios, educación, medio ambiente, salud, seguridad, turismo, vivienda, urbanismo	Participación ciudadana (opiniones y sugerencias)	Información sobre trámites y servicios	N1
Información del Estado, cultura, historia y tradiciones, características sociodemográficas y turísticas	Link acceso a la información pública	Concurrir por una beca escolar	N2
Mapa del sitio	Seguimiento de solicitud realizada	Pago de tenencia	N3
Videos y fotografías	Buzón de quejas y sugerencias	Portal de servicios al contribuyente*	N2
Proyección de eventos, convocatorias y contenidos destacados	Ver el estado de un trámite en línea		
	Asistencia en línea (<i>chat</i>)	CURP	N3
	Encuestas de opinión	Centro de servicios administrativos	N1
	Noticias digitales	Copias certificadas de actas del registro civil	N2
	Comunicados, entrevistas y conferencias	Verificación vehicular	N2
	Buscador	Licencias para conducir	N2

*Disponible en <https://sfpya.edomexico.gob.mx/recaudacion/index.jsp?opcion=1>

Fuente: Elaboración propia con base en el portal del Estado de México (2010).

Lo más consultado en el portal es: licencia bicentenario, certificado de no antecedentes penales, copias certificadas de actas del registro civil, verificación vehicular. Los servicios más consultados que son tenencia, prestaciones laborales, Dictamex, legalización y apostillamiento, denuncia de delito y CURP.

El Estado de México a pesar de contar un desarrollo amplio en su PED²⁴ en modernización administrativa y gobierno electrónico, se requiere de mayor esfuerzo en los e-servicios. Considerando la enorme cantidad de recursos presupuestales y de personal a su servicio, el Gobierno del Estado de México debiera contar con muchos y mejores e-servicios.

Conclusiones

Sin duda, llevar a cabo una estrategia modernizadora de la administración pública implica recorrer un camino de transformaciones, el cual puede lograr ahorros significativos en el futuro, aumentos en la eficiencia y eficacia de la gestión, así como el fomento de la participación ciudadana y una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

El propósito de este documento fue conocer el nivel de gobierno electrónico en el impulso a los e-Servicios, aunque el grado de madurez o consolidación de los servicios ofrecidos en las sedes web de las entidades descritas (Baja California, Jalisco, Guanajuato y Estado de México) se puede decir que es relativamente bajo. La mayoría de servicios ofrecidos por los portales de las entidades federales solamente tienen en su mayoría servicios de información al ciudadano, sin abundar en los niveles de transacción para avanzar más en e-Servicios.

Los portales ofrecen pocos servicios de transacción en N2 como impresión de la CURP, mayor diversidad en servicios N1 como consulta de servicios y trámites, y contados servicios N3 como servicio de pago de tenencia vehicular, pago de impuesto a la nómina, pago del ISR (seguramente con un link a la página del SAT), refrendo vehicular. El implemento de los e-Servicios tienen muy bajo grado de madurez para el pago de impuestos y otros servicios en cada una de las entidades.

En muchos de los casos se obtiene información y se inicia el proceso de algún trámite o servicio en línea con la impresión de formatos de los trámites requeridos para concluir el proceso en alguna dependencia, pero no

²⁴Véase Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México (2005-2011).

en todos los tipos de servicios o trámites ya que en algunos sólo se dan a conocer los requisitos y documentación.

Este proceso de modernización de los gobiernos debe continuar con brío, buscando alternativas que acerquen aún más a los usuarios de estos trámites. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la percepción ciudadana estima que los trámites aún no se realizan con la prontitud y eficiencia esperada.

Hay que subrayar que se observó en las entidades que se han hecho intentos por renovar constantemente sus portales en los últimos tiempos, añadiendo poco a poco servicios reconocibles que anteriormente no se ofrecían en línea, no obstante falta mucho por hacer. Esto indica que la mayoría de los servicios están en su fase inicial con bajo nivel de maduración.

A medida que los e-Servicios públicos sean ofrecidos al público, el gobierno electrónico revolucionará la relación entre las administraciones y los ciudadanos en pro de un bienestar común y equilibrio gubernamental bajo condiciones de desarrollo integral.

La acción de gobernar tiene como función central ofrecer seguridad y bienestar a los ciudadanos. Por ello, el gobierno federal junto con los estados federados deben reconocer que el gobierno electrónico procurara brindar una gama amplia y variada de bienes y servicios de calidad a la sociedad, en atención a un escenario de cambios constantes en este caso las TIC. En un futuro no muy lejano, si bien los instrumentos se enfilarán de manera que se pueda hacer frente a la demanda de servicios de calidad con una administración integrada. Así, el primer desafío está relacionado con la noción de integralidad y velocidad del gobierno electrónico.

Anexo 1

INFORMACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DE GUANAJUATO

• Auditorías	• Información reservada	• Subsidios
• Cuenta pública	• Licitaciones y convocatorias	• Tabulador
• Directorio	• Indicadores y metas	• Trámites y servicios
• Normatividad	• Obra pública	• Viáticos
• Enajenaciones	• Padrón inmobiliario	• Planes y programas
• Estructura	• Estímulos	• Minutas de sesiones públicas
• Informes	• Presupuesto	• Procedimientos de responsabilidad
• Fondos auxiliares	• Destinatarios de recursos	• Contratos
• Iniciativas y dictámenes de ley	• Expedientes electorales	• Concesiones
• Fondos auxiliares	• Bolsa de trabajo	

Fuente: Elaboración propia con información del Portal de Guanajuato, 14 de abril de 2010.

Fuentes consultadas

- CARDONA, Diego (2002), "El gobierno electrónico, una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios", en *I Congreso catalán de gestión pública*, Barcelona, septiembre.
- FAYA, Jacinto (1988), *El federalismo mexicano*, Libro de texto, México.
- GASCA, Pliego E., B. N. Arteaga y G. J. Olvera (coords.) (2009), *Políticas públicas, gestión y participación ciudadana en el México contemporáneo*, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- GALVÁN RUIZ, Jesús y Pedro García López (2007), *La administración electrónica en España*, Ariel, INAP, Fundación Telefónica, Madrid.
- Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2002), *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, diciembre.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, G. (1985), *La administración estatal y municipal de México*, INAP-Conacyt, México.
- MARTÍNEZ USERO, J. A. y P. Navarra Lara (2006), "Gestión de información en servicios de administración electrónica", en Cristòfol Rovira; Lluís Codina (dirs.), *Documentación digital*, Sección Científica de Ciencias de la Documentación, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, disponible en <http://www.documentaciondigital.org> (fecha de consulta 10 de junio de 2010).
- MICHELL, J. y F. Martínez (2005), "Sociedad de la información en México: Los primeros pasos de gobiernos locales", en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, núm. 130, marzo-abril de 2005, año 20, pp. 15-23, disponible en el Archivo del Observatorio para la CiberSociedad en <http://www.cibersociedad.net/archivo/articulo.php?art=198> (fecha de consulta 30 de junio de 2010).
- MICHELL, Jordy (2002), "Digitofactura: flexibilización, Internet y trabajadores del conocimiento", en *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 6, junio.
- PADILLA DOMÍNGUEZ, R. (2009), "Ética en la administración pública para un buen gobierno", en P. E. Gasca, B. N. Arteaga y G. J. Olvera (coords.), *Políticas públicas, gestión y participación ciudadana en el México contemporáneo*, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- PAZ, M. (2007), *Gobierno electrónico en México, estrategia 2007-2012*, SFP-Infotec, México.
- Public Sector Information (1998), *A Key Resource for Europe: Green Paper on Public Sector Information in the Information Society*, Doc. COM, 585, pp. 10 y ss.
- RUIZ, Alanís L. (2010), "Administración electrónica", inédito.
- _____ (2009), "El e-Government (administración electrónica), una nueva frontera de la administración pública y sus avances en la gestión local en algunos casos mexicanos", en P. E. Gasca, B. N. Arteaga y G. J. Olvera (coords.), *Políticas públicas, gestión y participación ciudadana en el*

México contemporáneo, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

SANDOVAL, Rodrigo (2010), "Ranking de portales de transparencia: la medición 2010", en *Revista Política Digital*, núm. 48.

SANTOS, D. (1999), "Gobierno y gestión de la ciudad", en *The Economist* 2000, Ajuntament de Barcelona, A Survey of government and the Internet, 24 de junio.

WELP, Yanina (2007), *¿Hacia el fin de la administración pública burocrática?: Los efectos de las TIC sobre el cambio organizativo, los casos de Cataluña, Escocia, Emilia-Romaña y Quebec*, Universidad Pompeu Fabra, mayo.

Documentos

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California (2007-2013).

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato (2006-2012).

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco (2007-2013).

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México (2005-2011).

Fuentes electrónicas

Gobierno del Estado de Baja California (2010), disponible en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/site.jsp> (fecha de consulta 4 de junio de 2010).

Gobierno del Estado de Guanajuato (2010a), disponible en <http://www.guanajuato.gob.mx/gto/> (fecha de consulta 13 de junio de 2010).

_____ (2010b) disponible en <http://mejoraregulatoria.guanajuato.gob.mx/mejora/?q=tys> (fecha de consulta 13 de junio de 2010).

Gobierno del Estado de México (2010), disponible en <http://qacontent.edomex.gob.mx/edomex/inicio/index.htm?ssSourceNodeId=498&ssSourceSiteId=edomex> (fecha de consulta 11 de mayo de 2010).

_____ (2010), disponible en <https://sfpya.edomexico.gob.mx/recaudacion/index.jsp?opcion=1> (fecha de consulta 11 de junio de 2010).

Gobierno de Jalisco (2010), disponible en <http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal> (fecha de consulta 14 de junio de 2010).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010), disponible en www.e-local.gob.mx (fecha de consulta 6 de junio de 2010).

Gobierno electrónico en el Estado de México, 2005-2010

Roberto Padilla Domínguez

Resumen

En este trabajo se presenta la experiencia del Gobierno del Estado de México en materia de gobierno electrónico en el periodo 2005-2011. Se alude a aspectos conceptuales, antecedentes, importancia, resultados y perspectivas en esta entidad federativa, una de las más importantes de la República mexicana, por su población y favorable esquema social y económico. En el Estado de México, el gobierno electrónico tiene su principal antecedente en el proyecto e-Edomexico, planteado en 2001. Mediante esta moderna tecnología se busca ofrecer mejores servicios al ciudadano, garantizar la transparencia de los actos del gobierno, facilitar trámites y servicios, generar nuevos y más amplios espacios de participación, superar la brecha digital incluyendo a las personas, empresas y comunidades menos favorecidas e impulsar la integración de la producción estatal al mercado mundial.

Introducción

Los reclamos por un mejor gobierno se han generalizado entre la ciudadanía que ha emergido con la democracia que caracteriza el ámbito nacional. Atrás está quedando el tiempo de mal gobierno y equivocaciones de los gobernantes y de las administraciones públicas, sin que hubiera la correspondiente sanción política democrática.

Así, dar respuesta a las necesidades de trámites y servicios de una población creciente y exigente en cuanto a la oportunidad y calidad con las que solicita y recibe éstos, exige transformaciones radicales en las formas de hacer y de los medios empleados, incluyendo a las modernas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), mismas que representan un cambio de paradigma hacia el interior de las administraciones públicas de los diferentes países del mundo, incluido México y, en éste, nuestra entidad federativa.

Estas modernas tecnologías constituyen recursos esenciales para las administraciones públicas en los diferentes ámbitos de gobierno. Significan elementos de modernidad y recursos valiosos para ampliar la gama y calidad de servicios que se brindan a la población y los trámites que ésta requiera. Sin embargo, entre los diferentes países y al interior de éstos, es muy diferente la extensión, profundidad y aplicación de las mismas. En México, son notables las diferencias socioeconómicas entre las entidades que lo conforman, lo que también se refleja en la calidad de sus administraciones. El Estado de México también es diverso; tenemos en él municipios con alto potencial económico, que manejan presupuestos amplios y les permite una mejor atención de las necesidades de su población, junto a otros municipios de condiciones precarias, que les impide cumplir funciones esenciales de desarrollo social y económico.

Mejores prácticas de gobierno tienen soporte en la tecnología informática, y serán eficaces para los fines de una adecuada gestión pública, si su adopción parte de un conocimiento preciso de lo que se busca y se hace lo necesario para gobernar mejor.

Las TIC además de servir para automatizar servicios a los ciudadanos, constituyen una herramienta para el cambio de la relación entre el gobierno, la ciudadanía y las empresas, así como un estímulo para aumentar la participación social y la promoción de más oportunidades. Mediante las TIC se puede ofrecer al ciudadano, menor tiempo de respuesta en la atención de sus necesidades, disuasión a la corrupción, bajos costos en la operación de trámites y servicios, apertura real de información pública, es decir más transparencia de los actos del gobierno.

La tecnología de la información desempeña un papel de primer orden: constituye la infraestructura esencial del gobierno en el siglo XXI. Permite migrar a Internet la comunicación al interior y entre las dependencias, así como los servicios que el gobierno ofrece a los ciudadanos. Este cambio tiene el potencial de revolucionar la forma en que funciona el gobierno, haciéndolo más eficiente, ágil, sin filas ni retrasos, entre otros aspectos.

Sin embargo, la tecnología no es la panacea a la compleja tarea de la cosa pública. No cambia las instituciones públicas con sólo utilizarla. Es indispensable modernizar también la forma de administrar lo público, de lo contrario se corre el riesgo de automatizar la ineficiencia.

El gobierno electrónico representa una posibilidad de participación del ciudadano en asuntos de interés público; en la medida que éste se involucra, ejerce un efecto en la acción del gobierno y logra incluso poder político a través de las redes telemáticas y los sitios que se ponen a su disposición.

El gobierno del Estado de México, que es una de las principales economías de la República mexicana, responsable de atender las necesidades de más de 15 millones de habitantes, ha asumido el compromiso para que funcione de manera más eficiente y con menores costos. Busca que los trámites y servicios que solicitan los ciudadanos sean más ágiles y eficaces. Realiza importantes esfuerzos para completar los procesos en línea, incluyendo pagos, firma digital, entre otros, con el consecuente ahorro de tiempo, papel y dinero al gobierno como a los ciudadanos.

Importancia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación

Las modernas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se consideran como un elemento propio de la etapa final del siglo XX, misma que se caracterizó por evoluciones en diferentes ámbitos con el propósito de elevar las condiciones de vida de la sociedad.

La conformación de un paradigma tecnológico integrado por los avances de la electrónica, de las computadoras y de las telecomunicaciones, está dando lugar a lo que algunos denominan “sociedad de la información”, en la que se establecerá un nuevo panorama social, económico, político y cultural muy diferente al experimentado a finales del siglo pasado y principios de éste.

Aunque lo sobresaliente de las TIC no es tanto la novedad de las mismas, sino que ahora permitan transmitir mucha información, realizar trámites y servicios de manera más eficiente, oportuna y económica, en beneficio de cada vez más personas que cuenten con los medios o con el conocimiento informático necesario.

Tal importancia se brinda a estas tecnologías que es común escuchar o leer que, difícilmente habría un país competitivo, con alta productividad si no considera a las telecomunicaciones como un elemento básico para su crecimiento e integración al mundo. Pueden cerrarse las fronteras físicas nacionales para evitar el intercambio comercial o de servicios y la migración de personas entre naciones, pero mediante el recurso de la red de redes se puede mantener el flujo de información e inversiones entre los diferentes países.

Las TIC permiten identificar la gestación de un nuevo orden mundial, donde la comunicación adquiere un papel estratégico. Derrick de Kerckhove, uno de los teóricos contemporáneos más importantes de la comunicación, colaborador y sucesor de Marshall McLuhan, dice que estamos entrando en una nueva era cultural: la era del acceso instantáneo a cualquier parte

del mundo, la era en la que tenemos la posibilidad de conquistar por primera vez en la historia, la libertad de la comunicación y el libre flujo de la información; la era en la que todas las culturas podrán enlazarse por medio de las computadoras para configurar una inteligencia colectiva que nos llevará a cambios fundamentales en nuestras respuestas culturales, políticas y sociales. Es el tránsito de la Edad de la Razón a la Edad de la Inteligencia (citado en Morales, 2001).

En la *era de la información* las administraciones públicas no pueden quedarse rezagadas en un escenario que parece estar movilizado por la fuerza de los datos. A pesar de la brecha digital, un número creciente de organizaciones e instituciones públicas están decididas a hacer un uso intensivo de estas tecnologías para mejorar su desempeño, la comunicación con quienes sirven, así como automatizar procesos, ahorrando espacio, tiempo y trabajo.

Mediante la prestación de servicios en línea, las dependencias públicas buscan incrementar su eficacia y eficiencia. Nueva administración que es reforzada por la exigencia social de disciplina fiscal en el gobierno y de una gestión más transparente y responsable de los servicios públicos, en términos de accesibilidad y calidad.

Las TIC propulsarían un salto cualitativo en las posibilidades de organización y participación de las comunidades alejadas del ejercicio de la ciudadanía por no existir los canales adecuados para su vinculación. El uso de las mismas implica una reestructuración de la administración pública para hacer realidad la promesa de la democracia electrónica que se supone una de las bondades de estas tecnologías.

Las nuevas tecnologías y el asombroso desarrollo de las ciencias de la información, proveen alternativas antes inimaginables para la conformación y reorientación de la gobernabilidad. Para esto, el gobierno deberá adoptar nuevas prácticas de la gestión de la información en sus áreas específicas de competencia, como parte de su esfuerzo integral de modernización del sector público.

El uso de las nuevas herramientas tecnológicas genera un nuevo modelo de gobierno en el que se van abandonando los tradicionales esquemas de oficinas fuertemente jerarquizadas, piramidales y verticales, dando origen a organizaciones basadas en las necesidades de los ciudadanos, con nuevos equipos de trabajo que operan en forma integral, horizontal y en línea. Ofrecen una nueva manera de interactuar, crean un vínculo transparente de la gestión gubernamental, en donde el ciudadano puede apreciar mejores niveles de satisfacción en los servicios que recibe del gobierno.

Mediante la interactividad con la población, el gobierno puede hacer más con menos, al mismo tiempo, fortalece la comunicación directa con los ciudadanos, eliminando la intermediación que normalmente realiza la burocracia.

Las TIC permiten ofrecer información relevante a los diferentes públicos o usuarios; aclarar dudas, explicar alcances, beneficios y consecuencias de las acciones, promover la rendición de cuenta y otros aspectos que son importantes, desde el punto de vista de la transparencia de gestión y argumentación en la toma de decisiones.

Sin duda estas tecnologías han revolucionado múltiples esferas de la vida de las personas de distintas formas. Su gran impacto en todos los ámbitos de la vida hace difícil que se pueda actuar de manera eficiente prescindiendo de ellas.

Desde esta perspectiva, Betancourt refiere que los impactos orgánicos más visibles por la aplicación de las TIC han sido en el ámbito del gobierno (sobre todo Internet, pero no exclusivamente eso), puesto que ha significado la modernización de la gestión pública, la mejora en la entrega de bienes públicos y servicios a la ciudadanía, la mejora en la gobernabilidad y el estímulo al desarrollo de la industria local de TIC; pero también la oportunidad para redefinir los conceptos y formas tradicionales de participación ciudadana y democracia (Betancourt, 2006).

Así, cada vez más dependencias públicas promueven la transición a un nuevo modelo de gestión pública, centrado en niveles superiores de eficiencia y eficacia, proporcionando más transparencia y participación, anteponiendo al ciudadano en el centro de su atención. Para muchas administraciones, el gobierno electrónico ya no es una opción o un sueño político, sino una obligación, una exigencia y derecho de los ciudadanos. Una valiosa herramienta tecnológica que ofrece a éstos y a las empresas una variedad de servicios las 24 horas de todos los días.

Si bien, la tecnología es una herramienta no un fin, y su planeación debe alinearse a los objetivos de gobierno. La utilización de las TIC no determina en sí misma una mejora de los procesos o una mayor facilidad para la extensión de servicios electrónicos, sino que debe ser incluida dentro de una estrategia de modernización que incorpore otras actuaciones relativas a la modificación y simplificación de procesos, reforma de normas y procedimientos, así como el establecimiento de un marco organizativo capaz de dar soporte a la administración electrónica y que permita una ampliación y mejoramiento de la calidad y transparencia en la cobertura de los servicios ofrecidos.

Los beneficios de estas tecnologías son esenciales para un gobierno y administraciones públicas mejores. Sin embargo, enfrenta barreras, como la falta de infraestructura tecnológica y el llamado “analfabetismo digital”, es decir, personas que tienen conocimientos mínimos, e incluso nulos, en informática.

La tecnología sólo sirve si se tiene o se sabe utilizar. Es necesario proveer de recursos para que las personas adquieran aptitudes y aprovechen los servicios que proporciona Internet.

Esta importante puerta a las modernas tecnologías de comunicación está abierta a la sociedad en su conjunto, aunque hoy su participación es limitada. Todavía es bajo el número de usuarios a la red. El acceso a ésta y a toda la tecnológica que lo hace posible sigue todavía al alcance de grupos reducidos, por lo que aún falta mucho para constituirse en una herramienta generalizada.

El uso de Internet en México ha crecido a menor velocidad que en otros países, de acuerdo con la *Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y uso de las Tecnologías de la Información 2010* (INEGI, 2010), por lo que sólo alrededor de 32.8 millones de personas en nuestro país tienen acceso a Internet, mientras que en el Estado de México, 903 mil familias cuentan con este servicio.

En México existen 8.44 millones de hogares equipados con computadora, lo que representa 29.8 por ciento del total de hogares en el país y significa un crecimiento de 13.2 por ciento respecto a 2009. En cuanto a Internet, 6.3 millones de hogares cuentan con conexión, lo cual representa 22.2 por ciento del total en México.

Sin embargo, aún con las limitaciones señaladas, es creciente el número de usuarios de la red de redes. Y en los próximos años, seremos testigos de la evolución de los servicios que brindará el sector público, a través de estas herramientas tecnológicas. El gobierno electrónico se consolidará.

Aproximación al e-Gobierno

El gobierno electrónico (e-Gobierno) se identifica como una gran oportunidad para que las dependencias públicas mejoren su imagen, reduzcan costos y trámites burocráticos, que generalmente son altos y de baja calidad. Por eso, numerosos gobiernos ya trabajan con este esquema, algunos empiezan y otros lo están planeando.

Pero como sucede con otros términos, este también es complejo y no existe un concepto único. Por lo que, con diferentes expresiones, se trata de

referir a lo mismo. De esta manera, gobierno electrónico, gobierno digital, así como sus versiones en inglés “eGovernment” o “eGov”, han sido usados tanto en el discurso político como en el trabajo periodístico y más recientemente en la investigación académica. Y aunque el uso del término tiene alrededor de 10 años, no hay un consenso respecto a su significado o sus principales características. De hecho, algunos autores aseguran que en este momento es difícil entender completamente el significado, las oportunidades y los límites de este concepto.

Actualmente, podemos encontrar diferentes enfoques según los cuales se define el gobierno electrónico. La más generalizada es según su finalidad, incluyendo: 1) Administración Electrónica (en la Administración Pública); 2) Servicios electrónicos (trámites y servicios), y 3) Democracia electrónica (en el sistema político) (Goldstein, 2010).

Entre las funciones que incluye el gobierno más comúnmente señaladas y que suelen ser parte del concepto, se señalan: a) proveer más y mejores prestaciones a los ciudadanos; b) proveer puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios, c) adicionar productividad, calidad y valor a los servicios, d) proveer atención “a la medida” de los requerimientos de cada usuario, e) resolver trámites, consultas, reclamos y sugerencias “en línea”, f) aumentar la participación ciudadana, g) aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Estado, h) reducir el costo (en dinero, tiempo, molestia y carga anímica) de trámites del público, i) aumentar la transparencia de la gestión pública” (Tesoro, Arambarri y González, 2002: 3). Esta enumeración de funciones enfatiza especialmente el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia del gobierno.

En la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007) firmada por representantes de los países que conforman el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el marco de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Chile, en 2007, se entienden las expresiones de “gobierno electrónico” y de “administración electrónica” como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC 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.

La adopción del gobierno electrónico en la gestión pública por parte de los países iberoamericanos se propone la satisfacción de las necesidades, así como contribuir al desarrollo de la sociedad, por lo que no deberá consistir

sólo en una simple respuesta a las ofertas tecnológicas que provienen del mercado.

Asimismo, en atención a que el gobierno electrónico se encuentra vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos.

El Banco Mundial ha discutido este concepto a fin de poder describir qué se entiende por *eGovernment*. A tal fin adelanta una definición que puede cambiar con el tiempo. Así dice que son: “Sistemas de información y telecomunicaciones operados o de propiedad del gobierno que transforman las relaciones con los ciudadanos, el sector privado y otras agencias de gobierno a fin de promover el “empowerment” de los ciudadanos, mejorar la entrega de servicios, fortalecer la responsabilidad o *accountability*, incrementar la transparencia y mejorar la eficiencia del gobierno” (Banco Mundial, 2003).

Para esta institución, el gobierno electrónico es una oportunidad para acelerar el proceso de transparencia, eficiencia y efectividad de las instituciones públicas, de acceso a la información, de integración y comercio, de aprehender y educar. Lo que demanda hacer el mejor uso de los medios de comunicación disponibles en cada país, estado o municipio. Sobre todo en esta última instancia de gobierno por su relación directa con la población y como responsable de atender una serie de necesidades, trámites y servicios que la misma demanda. Pero que, paradójicamente, es la instancia más débil política, económica y tecnológicamente, por lo que requiere ser fortalecida para cumplir sus cometidos.

El Informe de las Naciones Unidas sobre el Sector Público Mundial (2003) define el gobierno electrónico como “un gobierno que aplica las TIC para transformar sus relaciones internas y externas” (citado en Piagessi, 2004). Esta definición implica que la introducción de las TIC en las instituciones gubernamentales puede tener diversos efectos; por ejemplo, facilitar el intercambio interno y externo (con la ciudadanía) de información valiosa. Sin embargo, el e-Gobierno no es un mero intercambio de información. Estas tecnologías tienen un impacto más amplio y penetrante en la prestación de servicios gubernamentales y, por ende, transforman de un modo drástico las relaciones, las operaciones y la administración de los gobiernos.

Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define al e-Gobierno como “la habilidad de los gobiernos para proveer servicios en

forma electrónica, aumentando la eficiencia de la gestión pública y mejorando los servicios a los ciudadanos en un marco más transparente que el actual" (Piagessi, 2004). Esta institución busca facilitar la implementación de soluciones de e-Gobierno como un medio para aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública, así como incrementar la capacidad institucional de los gobiernos regionales, nacionales y locales para la prestación de servicios públicos por medios electrónicos y digitales.

En la concepción del BID, el e-Gobierno significa utilizar las TIC como instrumento para lograr un "mejor gobierno". El e-Gobierno es mucho más que el uso de procedimientos electrónicos y equipos avanzados o la automatización de procedimientos gubernamentales. Se trata más bien de integrar tecnologías en los sistemas de gobierno con el objeto de mejorar sus resultados, servicios, eficiencia en costos y transparencia. Por consiguiente, en última instancia, el e-Gobierno es el uso de herramientas tecnológicas para lograr un buen gobierno y propiciar que los países tengan políticas gubernamentales más responsables, servicios de mejor calidad y un compromiso real con los ciudadanos.

Para Gil y Luna (2008: 65), el gobierno electrónico "es la selección, desarrollo, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como el rediseño y desarrollo de marcos legales y reglamentarios que faciliten ajustes organizacionales para el desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar el uso de la información, así como el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento".

De forma amplia, el gobierno electrónico implica el uso de tecnologías de información y comunicación, desde el fax hasta las agendas electrónicas conectadas a una red celular, para facilitar la administración diaria del gobierno y sus relaciones con organismos no gubernamentales. También es común relacionarlo con acciones que se desarrollan a través de Internet con el fin de mejorar el acceso de los ciudadanos a la información del gobierno, servicios que aseguran su participación en los procesos de políticas públicas, y su satisfacción con las acciones gubernamentales.

Como se aprecia, el gobierno electrónico es una valiosa herramienta para lograr mejores gobiernos, para potenciar el desarrollo económico y social, que se traduzca en calidad de vida para todos, en particular para los amplios grupos en condiciones de pobreza o marginación.

Significa un paso importante en el mejoramiento de los mecanismos institucionales, y el uso de las modernas TIC que coloca a los gobiernos en

una mejor posición para alcanzar sus objetivos de desarrollo y cumplir el amplio espectro de responsabilidades que tienen con la sociedad.

Mejora la relación de los ciudadanos y la administración pública, mediante el intercambio eficaz y eficiente de servicios e información. Promueve el tránsito de una administración auto centrada a otra que privilegia al ciudadano, elevando la calidad de los servicios y facilitando el cumplimiento de las obligaciones de ciudadanos y organizaciones con el Estado. Y aporta al propósito de lograr un proceso sostenible de desarrollo económico y social.

Antecedentes del e-Gobierno

El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la administración pública se ha extendido rápidamente en todo el mundo. Sin duda, las administraciones públicas de los países más desarrollados (Estados Unidos, Japón, Alemania, Gran Bretaña y Canadá, entre otros) llevan una amplia ventaja sobre las naciones en desarrollo. Cada día, sin embargo, las administraciones públicas de las sociedades en transición o en desarrollo, incorporan aplicaciones tecnológicas. El uso de estas tecnologías en las administraciones en todo el mundo se está acelerando intensa y extensamente, por lo que “empieza a ser válida la expresión de gobierno electrónico” (Pichardo, 2004: 333).

El fenómeno ahora conocido como gobierno electrónico tiene antecedentes desde la introducción de las TIC en el gobierno. Lo que ha venido cambiando son las tecnologías usadas en la administración pública, comenzando con computadoras de procesamiento en lotes y posteriormente incorporando Internet y otras tecnologías de redes. Esta novedosa tecnología de gobierno es un fenómeno mucho más complejo que las tecnologías en sí mismas e involucra aspectos organizacionales, institucionales, sociales y del contexto en el que se desarrollan, implementan y usan las mismas.

El interés y necesidad de mejorar la gestión pública en beneficio de los ciudadanos y alcanzar una sociedad de la información y del conocimiento inclusivo, centrado en las personas y orientado al desarrollo, son propósitos importantes a los que contribuye el impulso y la consolidación del gobierno electrónico.

El gobierno electrónico surge como concepto a partir de la década de los años noventa, momento en que el acceso a Internet se habilita a toda la

sociedad. Este fenómeno activó una serie de estrategias a escala mundial para el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, entendida ésta como una nueva forma de relacionamiento social en la cual las tecnologías de información y comunicación, fundadas en la posibilidad de digitalizar todo tipo de información, adquieren un rol central y permean todas las actividades humanas (Goldstein, 2010).

En sus inicios, el término fue utilizado principalmente por los profesionales a cargo de las tecnologías y sistemas de información en el gobierno. Aunque estos términos se acuñan como resultado de la influencia de Internet en las organizaciones públicas y privadas, foros académicos recientes sugieren que el gobierno electrónico no es un fenómeno completamente nuevo, sino que forma parte de la historia del uso de las tecnologías y sistemas de información en el gobierno. De hecho, se puede decir que desde las primeras aplicaciones de cómputo a funciones gubernamentales ha existido el gobierno electrónico y que el uso de las tecnologías en el gobierno ha venido evolucionando junto con la tecnología misma, las prácticas organizacionales y el ambiente institucional (Gil y Luna, 2008: 50).

En América Latina, este fenómeno no ocurre en forma aislada, sino fuertemente imbricada y enmarcada por tres procesos que se dan en forma paralela: *a)* Los procesos de reforma y modernización del Estado; *b)* La informatización de las administraciones públicas; y *c)* La transición hacia la "Sociedad de la Información". Las visiones y paradigmas dominantes en estos tres procesos, y las particularidades que los mismos adquieren en cada contexto, moldean la forma que adquiere el gobierno electrónico en cada entorno nacional y local.

En el marco de los procesos de reforma y modernización del Estado encarados en la región, las TIC buscan producir resultados especialmente en las 3E: eficacia, eficiencia y efectividad, entendidas bajo criterios operativos más cercanos a la comprensión del ámbito privado que a la concepción del "bien común", y fundamentados en criterios aplicables a las administraciones públicas de los países desarrollados, mucho más maduras y eficaces que las administraciones latinoamericanas.

En México, la instrumentación del e-Gobierno tiene sus primeros antecedentes durante la década de los setenta, por parte de Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera (Nafin), en el uso de los servicios de cómputo electrónico proporcionados por la Universidad Nacional Autónoma de México (Gil, Mariscal y Ramírez, 2008).

Pero es hasta mediados de los años noventa cuando se empezaron a dar los proyectos de equipamiento de infraestructura tecnológica en el ámbito federal durante el gobierno de Ernesto Zedillo con el Programa de Modernización de la Administración Pública, en donde se atribuía a las TIC un papel central en todo proyecto de modernización administrativa que emprendan las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, así como hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo, observando la congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000 (Secretaría de la Función Pública, 2005: 88).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que “se buscará que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía. Este esfuerzo incluye el uso de la tecnología de Internet y las telecomunicaciones para lograr procesos que nos lleven a un componente electrónico de gobierno cada vez mayor” (Presidencia de la República, 2001).

La implementación de proyectos de e-Gobierno como parte de los procesos de reforma y modernización de la administración pública se intensificó durante el periodo presidencial de Vicente Fox. La estrategia requirió tanto la construcción y adquisición de infraestructura física como la creación y modificación de estructuras institucionales y organizacionales.

Asimismo, durante este gobierno inicia el proyecto nacional e-México, con el objetivo de reducir la brecha digital y propiciar el avance de México hacia la sociedad de la información. Con tal propósito e-México diseñó estrategias que abarcan la creación de infraestructura para conectar a todos los municipios del país en las áreas de: e-Aprendizaje, e-Salud, e-Economía y e-Gobierno (Gil, Mariscal y Ramírez, 2008).

En 2002 se presentó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en la que el desarrollo del Gobierno Digital era una prioridad y se señalaba que se debían “aprovechar al máximo las tecnologías de información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad”. En 2005 se emitió el Acuerdo para la creación de la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico que tiene como principal objetivo aprovechar estratégicamente las TIC para el buen gobierno. Las posibilidades de aplicar las TIC a la administración pública son amplias. Casi cualquier acción, programa o servicio de la administración puede ser parcial o totalmente automatizado. El uso de las tecnologías es prácticamente ilimitado.

Actualmente, con distintos niveles de avance, la población puede acceder a información y servicios en línea, tales como la declaración fiscal, solicitud de permisos y licencias, pasaportes, búsqueda de empleo y solicitud de una cita médica, entre otros. La computadora con Internet se está convirtiendo en una ventana de oportunidad para cada vez más ciudadanos, que facilita su relación con el gobierno. Pero, para un mayor éxito de los mismos falta avanzar en aspectos de gran importancia, como una más amplia interacción con los usuarios y la cooperación entre dependencias y niveles de gobierno para brindar servicios integrados.

El e-Gobierno es un derecho de los ciudadanos y una responsabilidad de los gobiernos. Por lo que las administraciones públicas enfrentan el reto de adaptarse e innovar con el propósito de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, en particular, de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Deben desarrollar capacidades para ofrecer respuestas oportunas y creativas a necesidades sociales diversas, complejas y crecientes. Para ello, es imprescindible que administradores y ciudadanos puedan usar y aprovechar intensiva y eficazmente el “lenguaje de Internet” y el potencial de las TIC para gestionar información y conocimiento en sus diferentes ámbitos de acción y como forma de promover la superación de la brecha digital.

E-Gobierno en la administración pública del Estado de México

Las modernas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tienen un gran potencial en el logro de un mejor gobierno. Sin embargo, no se trata sólo de incorporar novedosas tecnologías para entrar a un nuevo orden mundial complejo y cambiante, sino de la forma en que se pueden aprovechar las ventajas de la informática y las telecomunicaciones para ampliar el acceso a los servicios y a los mercados, lo que implica atender diversos aspectos que van desde lo meramente tecnológico, hasta lo jurídico, organizacional y regulatorio.

La irrupción de las nuevas TIC en los últimos años generó un notable impacto en la vida cotidiana de la sociedad. Consciente de esta nueva realidad, el gobierno del Estado de México comenzó a delinear el marco adecuado para impulsar el uso intensivo de estas tecnologías con el propósito de optimizar la gestión pública.

Mediante estas herramientas tecnológicas se busca ofrecer mejores servicios al ciudadano, garantizar la transparencia de los actos del gobierno,

facilitar trámites y reducir sus costos, generar nuevos y más amplios espacios de participación, superar la brecha digital incluyendo a las personas, empresas y comunidades menos favorecidas e impulsar la integración de la producción estatal al mercado mundial. La complejidad y magnitud de los retos del desarrollo planteaban la necesidad de adecuar la administración estatal para transformarla en un instrumento que responda con eficacia, eficiencia y congruencia a las exigencias de la población más numerosa de la república mexicana, la del Estado de México.

Al inicio de este gobierno, en el Plan de Desarrollo del Estado de México (Gobierno del Estado de México, 2006: 155) se reconocía que si bien en el Estado se han realizado avances importantes en materia de tecnología de información para la gestión pública, éste no se ha podido colocar como uno de los líderes en materia de gobierno electrónico en nuestro país.

Los principales sistemas informáticos con los que opera la administración del Estado, de acuerdo con el plan de desarrollo, se encuentran desvinculados, se trabaja de manera independiente el presupuesto del sistema de pagos de la tesorería, así como del sistema de adquisiciones o Compranet y del sistema de indicadores del desempeño y evaluación, no existe un sistema integral de administración financiera que permita tener una información oportuna que facilite la toma de decisiones.

Se apuntaba también que si bien se han establecido sistemas para el pago de impuestos en las páginas de Internet del gobierno del estado y de algunos municipios, falta profundizar en la incorporación de trámites de gobierno estatal y municipal por este medio. Ante estas condiciones, era necesario un cambio radical. Que el gobierno estatal centrara sus esfuerzos en la modernización de la administración pública, con el fin de orientar ésta al servicio ciudadano. Al llevarla a cabo se potencian las capacidades de las dependencias y organismos auxiliares para proveer los bienes y servicios que la sociedad requiere; se multiplican sus posibilidades de obtener más y mejores resultados y de hacer más con menos. En suma, se trata de un esfuerzo permanente para consolidar un gobierno más eficiente y productivo, capaz de atender los requerimientos de la dinámica social.

El plan de desarrollo vigente establece entre los cimientos para la seguridad integral, la denominada "Reforma Administrativa para un Gobierno Transparente y Eficiente", con cinco estrategias fundamentales:

1. Nuevo marco jurídico para la administración pública del estado;
2. Gestión pública: innovación para la eficiencia;
3. Gobierno electrónico;

4. Transparencia, evaluación y control del desempeño del gobierno; y
5. Fortalecimiento de los sistemas de información e indicadores estatales.

En materia de gobierno electrónico, el plan de desarrollo, considera una serie de líneas de acción, entre ellas (2006: 169-170).

- Definir el Programa Estatal de Modernización en Tecnologías de la Información, a fin de prever la conjunción y transformación de todos los sistemas administrativos, financieros y de evaluación del gobierno del estado a una sola plataforma, que permita obtener información en tiempo real a través de una Intranet estatal.
- Impulsar acuerdos con los municipios y la legislatura para establecer lineamientos generales de acceso a la información.
- Hacer uso extensivo de las TIC a fin de automatizar procesos que agilicen los servicios y trámites de la ciudadanía y hagan más eficiente la gestión en las oficinas del gobierno estatal y sus organismos.
- Promover el establecimiento de una ventanilla única de trámites para la población en la página de Internet del Estado.
- Impulsar los cambios normativos necesarios para homogeneizar las leyes estatales con los acuerdos federales e internacionales que permitan profundizar el gobierno electrónico.

El proyecto e-edomexico pretende comunicar y desarrollar servicios de gran impacto, desde hace casi 10 años. El 27 de abril de 2001 se publicó el Acuerdo del Ejecutivo por el que se establece el Programa de Gobierno Electrónico 2001-2005, con el objeto de: "reorientar, acelerar y coordinar las acciones de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, para integrar las tecnologías apropiadas; aplicaciones, procesos administrativos y logística de atención, con el propósito de facilitar a la ciudadanía, grupos sociales, empresas e instituciones su relación con el gobierno" (*Gaceta del Gobierno*, 2001).

Para llevar a cabo el programa, primero fue necesario clasificar los servicios de alto impacto para la población, que resultaron ser más de 300, de los cuales 100 involucran alguna forma de pago. A dichos servicios se les dio prioridad para ser puestos en línea. Un total de 25 eran de control vehicular que en 2001 no están disponibles porque se estaba terminando la digitalización del padrón de vehículos del estado. El primer año fue de inversión para generar una plataforma estable; se descentralizó la informá-

tica en la entidad y para poder establecer mejor sus servicios y programas, se dividió ésta en 12 regiones. La meta para fin de 2001 era que la gente pudiera hacer uso de 256 servicios, es decir, casi 80 por ciento de los clasificados como de alto impacto (Garza, 2002: 51).

Las TIC han transformado los medios de comunicación social, generando nuevos modelos comunicativos entre los que destacan los portales. Con ello se busca mejorar los servicios e información que se prestan a la sociedad, así como superar las barreras e inconvenientes que presentan los medios tradicionales.

La carta de presentación del gobierno al ciudadano es el portal electrónico, donde se ofrece información actualizada con enfoque ciudadano, trámites y servicios. Esto constituye un esfuerzo importante por parte de la administración para obtener y clasificar información, elaborar bases de datos, diseños orientados al ciudadano, recursos financieros, humanos y, por supuesto, tecnológicos así como un gran interés por motivar el cambio tanto de los servidores públicos como de la comunidad, es decir, transformar la parte administrativa y cultural (Ruiz, 2009: 396).

Con base en el Acuerdo por el que se establece el e-Gobierno, las diferentes dependencias e instancias competentes, asumieron el compromiso de realizar las acciones necesarias para integrar el Portal Electrónico del Gobierno, páginas web orientadas a sectores específicos de la población.

El portal constituye una puerta de entrada a la información, productos, servicios y trámites de la administración estatal, y representa un vínculo de comunicación e interacción entre el gobierno y la ciudadanía, empresas del sector privado, así como con otras instancias gubernamentales. El portal significaba un eslabón para la creación de cadenas de valor, y un medio más eficiente para la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. De manera general el portal electrónico incluía:

- Comunicados y boletines de prensa.
- Marco Jurídico del Estado de México.
- Información sobre las dependencias gubernamentales.
- Información sobre los servidores públicos.
- Resultados del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño.
- Resultados de la Gestión Financiera Gubernamental con periodicidad trimestral.
- Información para inversionistas, empresarios y contratistas.
- Información del quehacer turístico, económico y social del Estado.
- Información asociada a eventos y cultura.

La Secretaría de Finanzas realizó un diagnóstico acerca del estado que en materia de TIC tenía el gobierno estatal, en particular el Portal del Gobierno. Se encontró que, como experiencia innovadora, iniciada en septiembre de 2005 y con vigencia al 3 de diciembre de 2006, en su primera etapa, el portal constituía una plataforma tecnológica de carácter informativo y de consulta del quehacer gubernamental. Su presentación era simple y adolecía de orden e interactividad, entre otros aspectos.

Derivado del diagnóstico, así como de la necesidad de prestar servicios en línea de alto impacto social y aprovechar las TIC para potenciar el desarrollo estatal, se emprendieron esfuerzos para la transformación del portal. Que ante las nuevas realidades y paradigmas mundiales, no respondía a las necesidades y expectativas del gobierno, de la población y de los factores de la producción.

Era indispensable modernizar tan importante herramienta tecnológica para cumplir el compromiso del gobierno de acercar los servicios que ofrece a la población, transparentar y mejorar la administración pública y optimizar esta tecnología a favor de la competitividad estatal en el ámbito nacional e internacional, así como contribuir al desarrollo integral de la sociedad.

Para modernizar el portal se realizó una serie de actividades, entre las que destaca la obtención de tecnología, la adecuación de los procesos de trabajo, capacitación y autogestión del cambio de servidores públicos, entre otros, con una inversión de varios millones de pesos.

El nuevo Portal Electrónico del Gobierno se presentó en agosto de 2007. Transparentar el ejercicio público, ofrecer servicios más rápidos y de mayor calidad a la población mexiquense y modernizar la administración pública, en el marco de un gobierno eficaz que utiliza los instrumentos de la tecnología de información para acercarse a sus ciudadanos, son los objetivos principales del nuevo portal en Internet del Gobierno del Estado de México que fue presentado por el gobernador y al cual se puede acceder en la dirección electrónica: www.edomex.gob.mx

El nuevo portal organiza la información en cuatro subsitios denominados:

1. *Nuestro Estado*, en la que el interesado puede conocer acerca de la historia, geografía, cultura, identidad, símbolos, regiones y municipios, turismo y artesanías de la entidad.
2. *Gobierno*, apartado relativo a la organización y funciones de las dependencias y organismos auxiliares, directorios y acceso a transparencia.
3. *Servicios y trámites en línea*, que se ofrecen a los ciudadanos y a los empresarios.

4. *Quejas y sugerencias*, respecto de trámites y servicios, desempeño de los servidores públicos, necesidades de los ciudadanos, y otros.

En la página principal también sobresalen apartados relativos a los *compromisos* del gobernador, acceso a transparencia, sitios interactivos, noticias y videos informativos.

Para ayudar a los ciudadanos a resolver dudas relacionadas con información o servicios, se ofrece un *chat* donde un operador da respuesta las 24 horas del día. De acuerdo con las autoridades, a partir de noviembre se ofrecerán más de 40 trámites en línea “de principio a fin”. Lo que incide en una mejor administración (*Política Digital*, 2007). En la presentación del portal, el secretario de Finanzas informaba que éste permite:

- Lograr mayor interacción con el ciudadano, con el fin de que éste pueda comunicarse, preguntar, recibir respuestas rápidas y aclarar dudas en relación con trámites y servicios e información sobre asuntos de su interés, a través de salas de discusión, encuestas, *chat* y formatos de requisición de información no localizada.
Lo que permitirá interactividad entre el gobierno y la población, conocer la apreciación y valoración que hace la ciudadanía de aquél, así como sus necesidades y expectativas para tomar mejores decisiones. De esta manera se avanza en la democracia electrónica que favorecen las modernas TIC.
- Ampliar sustancialmente los trámites realizables en Internet a 100 por ciento, mismos que ahora sólo son dos. El resto de los servicios en línea consisten en trámites parciales o servicios de información. Sin embargo, a más tardar en noviembre de 2007, todas las secretarías tendrían, al menos, un trámite en línea, de gran impacto social. Y se tiene el compromiso de ampliarlos periódicamente, atendiendo a las demandas de la sociedad, de las empresas, organizaciones e instituciones.
- Capitalizar el tráfico de navegantes en el portal, que actualmente asciende a 700 mil, en promedio cada mes.

El nuevo portal del gobierno estatal constituye una valiosa herramienta tecnológica para redefinir la relación del gobierno con los ciudadanos, mejorar la gestión y los servicios, garantizar la transparencia y la participación ciudadana, así como facilitar el acceso a la información pública, apoyando la integración y el desarrollo de los diferentes sectores.

Mediante el portal, el gobierno estatal atiende al derecho de los ciudadanos en materia de transparencia que consagra el artículo 6° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: “la información en posesión de cualquier autoridad estatal o municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes”.

Asimismo, la constitución estatal, en el artículo 5° señala que los poderes públicos y los organismos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria.

El portal electrónico es un instrumento interactivo y perfectible, en el que los ciudadanos se relacionan con los servidores públicos, y al plantear sus necesidades, sugerencias, peticiones, quejas o dudas, influyen o direccionan las políticas públicas, contribuyen a una sociedad activa y al ejercicio de un mejor gobierno.

En la entidad, el gobierno electrónico, más que una modalidad para emplear la tecnología en los procesos de la administración pública, se ha venido significando como una oportunidad para lograr un gobierno eficaz. Es un modelo en el cual pueden converger las diferentes corrientes de conversión de la administración pública y que a la luz del potencial que brinda Internet, se pueda mejorar la comunicación entre servidores públicos.

Así como mantener alineados los procesos a la dinámica que exige la sociedad, disponer de información única, integrada y oportuna para una mejor toma de decisiones, hacer realidad el funcionamiento y operación de la Ventanilla Única Virtual para atención del ciudadano, disponer de sistemas de información y bases de conocimiento que produzcan eficacia y eficiencia en la gestión interna, y que faciliten la evaluación, desempeño y rendición de cuentas del sector público.

Con el uso del gobierno electrónico, los ciudadanos tienen la posibilidad de saber qué se hace en las instituciones gubernamentales, cómo funcionan, cuánto se gasta; además de tener facilidad para manifestar inconformidades y dar a conocer propuestas; sin dejar de lado, que el gobierno electrónico conlleva a la simplificación administrativa, así como al ahorro de tiempo y dinero (Chemor, 2007: 416).

En la medida que el e-Gobierno se consolide, uno de sus principales desafíos será que las solicitudes y gestiones de servicios públicos se realicen por ambos conductos, de manera que sea una realidad la gestión virtual y la visita cada vez más esporádica a las oficinas públicas. Lo que le representará al ciudadano economía de tiempo y desplazamiento, menos molestia y

más transparencia, y a la administración pública le permitirá reorientar sus esfuerzos e inversiones a consolidar esquemas de profesionalización de los servidores públicos, mejorar la infraestructura, fortalecer bases de conocimiento y programas de mejora continua de los procesos administrativos.

Las reflexiones, sugerencias, comentarios o críticas de los ciudadanos, son trascendentales para que el gobierno electrónico responda a sus necesidades y expectativas, que potencie la competitividad de la entidad y aporte al estado de progreso, oportunidades y mejor calidad de vida para todos.

Resultados

El gobierno electrónico representa una valiosa tecnología para acercar los servicios a la población, transparentar y mejorar la administración pública y optimizar esta herramienta a favor de la competitividad del Estado en los ámbitos nacional e internacional, así como contribuir al desarrollo integral de la sociedad mexiquense.

Constituye un ejemplo valioso de política pública que brinda a la población seguridad de mejores servicios. Es fundamental en la construcción de un gobierno más competitivo y eficiente, capaz de generar, a costos menores, respuestas a las demandas ciudadanas. En lo que va de esta administración, los avances de la administración estatal en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), han situado al gobierno electrónico del Estado de México en una mejor posición en el ámbito nacional.

El programa e-Edomexico mantiene la estrategia para que la población tenga acceso a servicios e información gubernamental y, sobre todo, para que pueda interactuar con el gobierno a través de foros, correo y páginas electrónicas de participación ciudadana.

De esta manera, se rediseñó el Portal Electrónico del Gobierno para responder a las necesidades y expectativas de los factores de la producción, de la población y de la administración estatal, así como permitir la realización de trámites y pagos, desde la comodidad de la oficina o lugar de residencia de las personas, junto con novedosos mecanismos de interrelación. El portal del gobierno facilita a la ciudadanía la opción de consultar o realizar en línea el trámite de 85 servicios. Asimismo se implementó el Sistema de Gestión de la Calidad en la Dirección General del Sistema Estatal de Informática y se refrendó el certificado de calidad de procesos administrativos (Gobierno del Estado de México, 2006: 344-345).

Bajo el esquema de servicios en línea, algunas de las solicitudes que registraron mayor demanda son las relativas a certificados del registro civil, consulta de información sobre resultados de becas escolares y monto del pago de derechos de tenencia vehicular.

En el periodo 2006-2007 se continuó con el fortalecimiento y soporte de los servicios en línea, con el fin de optimizar los recursos públicos y responder con mayor eficiencia y oportunidad a las crecientes demandas ciudadanas. Para desarrollar este tipo de servicios y proveer trámites más accesibles, eficaces y dinámicos, se estableció como prioridad la oferta de trámites con pago por medios electrónicos, lo que permite que la ciudadanía realice sus operaciones desde la comodidad de su lugar de origen sin trasladarse a las oficinas públicas; con esto se mejora la eficiencia en el servicio, se reducen costos, se aumenta la transparencia y se aceleran los procedimientos administrativos de respuesta gubernamental. Se ofrecían 51 servicios en línea y se emitió la nueva versión del Reglamento de Tecnologías de Información del Poder Ejecutivo (Gobierno del Estado de México, 2007: 304-305).

La administración estatal desarrolla y utiliza mecanismos de vanguardia que promueven un mayor acercamiento con los ciudadanos. Se incrementó a 68 trámites y servicios electrónicos, destacando el pago de servicios por Internet; se dio inicio a un proyecto de conectividad digital denominado Wimax, cuya infraestructura permite la interconexión de comunidades de diferentes regiones de la entidad. Mediante este proyecto los hospitales generales del Estado de México podrán instaurar esquemas de telediagnóstico y teleconsulta, con lo que se acercan los servicios médicos especializados a la población, evitando el traslado de pacientes; mientras que las escuelas y centros de servicios administrativos tendrán acceso a Internet y servicios de telefonía (Gobierno del Estado de México, 2008: 331-332).

El proyecto Sedagro constituyó una valiosa experiencia de democracia digital y consistió en una consulta del gobierno a los ciudadanos sobre la construcción, en el municipio de Metepec, de una ciudad administrativa o un parque recreativo. La gente se pronunció en mayor grado por este último y el gobierno respetó la decisión ciudadana.

Uno de los propósitos centrales de la actual administración estatal es facilitar el acceso a los trámites y servicios que se brindan, haciéndolos más ágiles y transparentes, evitando la discrecionalidad y los actos de corrupción. En este sentido, se llevó a cabo la segunda etapa de modernización del Portal Electrónico del Gobierno, el cual se constituye como el medio idóneo

para que los ciudadanos puedan realizar trámites y obtener servicios de manera más fácil y rápida. El portal es el medio por el que los ciudadanos tienen acceso a 122 servicios en línea, además de 67 aplicaciones de gestión interna que permiten su adecuado funcionamiento y dan soporte a su operación, lo que potenció el nivel de acceso a más de 20 mil visitas diarias en promedio (Gobierno del Estado de México, 2009a: 352).

En cuanto a infraestructura científica y tecnológica, ya funciona en la entidad, la red de innovación y aprendizaje, cuyos centros ofrecen servicios de cómputo e Internet, a más de 40 mil mexiquenses. Asimismo, las 125 cabeceras municipales ya cuentan con acceso a Internet de banda ancha. El portal electrónico ofrece 120 trámites y servicios en línea.

Como consecuencia de la promoción del portal en su calidad de Ventanilla Electrónica Única de Trámites para la población de la entidad, se hizo acreedora al premio denominado “Las 25 instituciones gubernamentales y privadas más innovadoras”.

La transmisión en línea de los Foros de Reflexión Compromiso por México, a través del Portal Electrónico del Gobierno, en el marco del Bicentenario del inicio de la Independencia y del Centenario de la Revolución, permitió a la ciudadanía la expresión de críticas, comentarios y propuestas sobre los temas analizados.

El Portal Electrónico del Gobierno ha evolucionado significativamente, toda vez que trascendió de sólo publicar contenidos informativos y actividades de la administración pública estatal, hasta convertirse en un medio de interacción directa con la ciudadanía a través del uso de *chats*, *blogs* y foros. A consecuencia de esta transformación, en 2009 se convirtió en uno de los cuatro mejores portales del país. El portal provee valiosas herramientas de acceso a la información, por ejemplo el Asistente Virtual y Ubicafácil que, de manera personalizada, orientan las búsquedas de información y proporcionan innovadoras estrategias de comunicación ciudadana basadas en el uso de redes sociales (Gobierno del Estado de México, 2010: 387-388).

También en 2009 comenzó a funcionar el Centro de Operaciones de Seguridad y Redes de Datos y Telefonía para garantizar la disponibilidad de los servicios en línea, así como consolidar la Intranet gubernamental en todas las dependencias, para que los servidores públicos realicen sus tareas con precisión y oportunidad (Gobierno del Estado de México, 2009b: 9).

En 2010, de acuerdo con una evaluación de los portales estatales de los 31 estados del país y del Distrito Federal, el del Estado de México se ubicó en el primer lugar (Sandoval, Gil-García y Luna, 2010: 36). Este Índice de

Gobierno Electrónico es una herramienta útil para comparar, compartir conocimientos y encontrar soluciones.

Asimismo, se aprobó la Ley para el Uso de Medios Electrónicos (Poder Ejecutivo del Estado, 2010). El objetivo de la iniciativa es dar viabilidad a los trámites electrónicos de gobierno. Pero en vez de crear primero una ley y luego definir cómo cumplirla, el gobierno decidió hacerlo a la inversa.

La nueva ley tiene cuatro grandes componentes: 1) Sistema Electrónico de Información, Trámites y Servicios (SEITS); 2) Registro Único de Personas Acreditadas en el Estado de México (Rupaemex); 3) Repositorio de Metadatos Digitales, y 4) Firma y sello electrónicos.

La ley aplica tanto para el gobierno estatal, como para los municipios. Esto significa que si un ayuntamiento desea implementar la firma electrónica, debe alinearse a las disposiciones de la legislación, pero tiene libertad de utilizar las plataformas tecnológicas que desee.

La nueva ley da un plazo de 18 meses para que el gobierno estatal cuente con la infraestructura necesaria para brindar servicios electrónicos, es decir, los cuatro componentes (SEITS, Rupaemex, repositorio de metadatos y firma electrónica).

De acuerdo con el titular del Sistema Estatal de Informática, la meta es que los trámites y servicios sean electrónicos de principio a fin, “sin que el ciudadano tenga que presentar a dependencias oficiales información generada por el gobierno” (*Política Digital*, 2010: 36).

Acciones como las anteriores contribuyen a consolidar un gobierno innovador, que trata de optimizar los recursos públicos y responder con mayor eficiencia y oportunidad a las crecientes necesidades de la ciudadanía. Identifican a un gobierno que da prioridad a las personas, está al servicio de la sociedad, potencia la capacidad de sus empleados, ayuda a las comunidades a resolver sus problemas, que promueve mejores trámites y servicios para los ciudadanos, que evalúa el éxito por la satisfacción del gobernado. Evolucionan así, hacia una cultura de eficacia, calidad y resultados.

Conclusiones

El gobierno electrónico fue una estrategia prioritaria en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 en el esfuerzo relativo a la reforma administrativa para un gobierno transparente y eficiente. La estrategia de gobierno electrónico indica que éste más que una aplicación tecnológica representa, en esencia, en el corto y mediano plazos, un valioso medio para

lograr un Estado moderno y eficiente. Un Estado que promueva una administración óptima de los recursos y contribuya a que los servidores públicos, desde el más alto nivel hasta los empleados de carácter operativo, sean catalizadores de un cambio social y cultural acorde al proceso de globalización, en cuyos objetivos esté contemplado lo relacionado con ofrecer servicios en línea a los ciudadanos de una forma ágil, sencilla y transparente, así como mejorar la administración de los mismos, a fin de aumentar la eficiencia del gobierno. Y de cómo se posicione el gobierno estatal en la nueva sociedad, dependerá la competitividad del mismo en la “economía digital global” y el bienestar de los mexiquenses.

Después de algunos años de haber instrumentado el gobierno electrónico en el mundo, incluido México, se aprecia la correlación entre el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y la mejora de la eficiencia y capacidad productiva. Los países que más destacan en cuanto a grado de eficiencia y desarrollo del gobierno en línea son también los primeros en rendimiento económico y competitividad.

En este sentido, el gobierno estatal juega un papel esencial, actuando como eje clave en la prestación de servicios a ciudadanos y empresas, avanzando hacia una administración abierta, enfocada a facilitar la vida de quienes sirve.

Cada vez más los ciudadanos demandan servicios de calidad, con niveles de atención y orientación de servicio similares a los del sector privado. En este contexto de modernización, la administración no puede permanecer ajena a las demandas de la sociedad. La administración pública tiene a su alcance los medios y el deber de abrir una ventana de relación con los ciudadanos, a través del canal telemático, las 24 horas de todos los días del año y desde cualquier lugar, superando las barreras de espacio y tiempo.

Algunos de los beneficios inherentes del gobierno en línea dan como resultado el propio proceso de modernización de la administración, enfocándose en la mejora de la prestación de servicios públicos a ciudadanos y empresas (*front-office*), optimizando al mismo tiempo la operativa de servicio interna de las instituciones (*back-office*).

El gobierno estatal ha dado pasos importantes en la estrategia hacia un gobierno electrónico que le permita ser más eficiente y transparente. Herramienta de gobierno que debe ser mejorada de manera permanente para que cumpla sus cometidos con la población y empresas a las que sirve, con las dependencias, organismos e instituciones que lo conforman, con los demás órdenes y poderes de gobierno, y los propios servidores públicos.

En el futuro próximo, el Estado de México, en relación con las TIC, se habrán corregido las deficiencias y establecido un funcionamiento integral que contribuya al desarrollo administrativo; se habrán automatizado los procesos y trámites de alto impacto social, rediseñado la imagen y funcionalidad del portal del gobierno, lo que permitirá tener un medio de fácil acceso y consulta por parte de los visitantes y primordialmente, un valor agregado a estas tecnologías con la actualización de las TIC.

Con los sistemas e infraestructura informática para el control interno en las dependencias y organismos auxiliares, se habrá establecido una administración pública con mejores niveles de eficiencia y eficacia. Además se habrá priorizado la selección, desarrollo, seguridad y aprovechamiento de la infraestructura informática. Como resultado, se habrán impulsado acciones de mejora e intercambio de experiencias y conocimientos entre las instituciones del gobierno, a la vez que se consolidarán los mecanismos de seguridad en la información y transacciones que se realicen, a favor de la gestión pública.

Mediante la conjunción de esfuerzos, recursos, herramientas metodológicas y tecnología se habrá avanzado en la dirección correcta para mejorar los procesos de trabajo de las dependencias y organismos auxiliares, y en consecuencia se habrá elevado la calidad de los servicios públicos que se ofrecen a la ciudadanía.

Con el crecimiento ordenado y estandarizado de las tecnologías de la información se habrá logrado efficientar su uso y reducido los costos de adquisición, configuración y operación de los procesos sustantivos y de gran impacto en la prestación de servicios. Asimismo, se habrán impulsado acciones encaminadas a mejorar el desempeño de las instituciones públicas. En este contexto, se habrán analizado y mejorado de manera permanente los procesos de trabajo, las TIC y demás instrumentos y medios que apoyan las acciones de fiscalización, evaluación y control gubernamental, así como adoptado prácticas modernas y eficaces para mantenerse a la vanguardia.

Desafío enorme que requiere de un cambio en el pensamiento, en la infraestructura y en la forma de hacer gobierno, pero que también permite “hacer más con menos”, mejorar la gestión pública y la participación ciudadana; destinar una gran inversión a la modernización tecnológica y a la capacitación de los servidores públicos, especialmente de aquellos que atienden a los usuarios; desarrollar políticas de acceso que hagan de las TIC y del gobierno electrónico medios eficaces, de fácil acceso, seguros, generadores de confianza, y que permitan un ahorro óptimo de tiempo y recursos

económicos; ampliar la infraestructura para que toda la sociedad utilice y domine estas herramientas, superando las asimetrías existentes entre los diversos sectores y regiones, y abatiendo la brecha digital que existe en el Estado, entre otros.

Estamos en los inicios de un largo y arduo caminar que puede representar una ventana de oportunidades para la administración pública y un medio útil para satisfacer las demandas sociales. Ante una oportunidad para romper con la reproducción de la pobreza, del atraso; para combatir el rezago que padecen diferentes grupos sociales.

Por lo tanto, la aspiración y a lo que debe enfocarse el gobierno es a lograr un Estado digitalmente desarrollado que contribuya de manera decisiva al bienestar de los ciudadanos; que incremente la productividad de las empresas y la competitividad estatal; genere empleos; fomente entre la juventud el acceso a la igualdad de oportunidades y mejore las capacidades profesionales de la ciudadanía; despliegue el potencial de las micro, pequeñas y medianas empresas; mejore la eficiencia de las políticas públicas; reduzca la disparidad socioeconómica entre regiones, y fortalezca la diversidad cultural. En otros términos, para que el Estado de México sea la entidad próspera, justa y equitativa que merece la sociedad mexiquense.

Fuentes consultadas

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007), *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Venezuela.
- CHEMOR RUIZ, Antonio (2007), "Planeación democrática y gobierno electrónico en la entidad mexiquense", en *Revista LAPEM*, núm. 68, "Horizonte administrativo y gubernamental", Instituto de Administración Pública del Estado de México, septiembre-diciembre.
- Gaceta del Gobierno* (2001), "Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establece el Programa de Gobierno Electrónico 2001-2005", Gobierno del Estado de México.
- GARZA-CANTÚ, Mariano (2002), "Estado de México. El cambio, de adentro hacia afuera", en *Política Digital*, núm. 3, abril-mayo.
- GIL-GARCÍA, José Ramón y Luis F. Luna-Reyes (2008), "Una breve introducción al gobierno electrónico: definición, aplicaciones y etapas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 116, "Tecnologías de la Información y Comunicación en la Administración Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, mayo-agosto.

- Gobierno del Estado de México (2010), *Quinto Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, tomo 1, 5 de septiembre.
- _____ (2009a), *Cuarto Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, tomo 1, 5 de septiembre.
- _____ (Dirección General de Innovación) (2009b), "Herramientas para la eficiencia y la innovación", en *Reconocer*, núm. 100, diciembre.
- _____ (2008), *Tercer Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, tomo 1, 5 de septiembre.
- _____ (2007), *Segundo Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, tomo 1, 5 de septiembre.
- _____ (2006a), *Primer Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, tomo 1, 5 de septiembre.
- _____ (2006b), *Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011*.
- GOLDSTEIN, Roxana L. (2009), "Aportes para un marco conceptual del gobierno electrónico orientado al ciudadano/a y sus derechos, y al desarrollo integral en América Latina", en *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 de octubre.
- MORALES, Denis de (2001), "Palabras en red: las mutaciones de la literatura en Internet", en *Contratiempo*, año 1, núm. 1, Buenos Aires.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio (2004), *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense-Universidad Nacional Autónoma de México, México (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).
- Política Digital* (2010), "Edomex va más allá de la firma electrónica", núm. 59, diciembre de 2010-enero de 2011.
- _____ (2007), "Relanza Edomex portal más interactivo", núm. 39, octubre-noviembre.
- Presidencia de la República (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- RUIZ ALANÍS, Leobardo (2009), "El e-Government (administración electrónica), una nueva frontera de la administración pública y sus avances en la gestión local en algunos casos mexicanos", en Eduardo Gasca Pliego y Nelson Arteaga Botello (coords.), *Políticas públicas y gestión de la participación ciudadana en el México contemporáneo*, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- SANDOVAL, Rodrigo, J. Ramón Gil-García y Luis E. Luna Reyes (2010), "Ranking estatal 2010 de portales.gob", en *Política Digital*, núm. 57, agosto-septiembre.
- Secretaría de la Función Pública (2005), *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

TESORO, José Luis, Alejandro J. Arambarri y Rodrigo L. González (2002), "Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico: hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales", *XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*.

Fuentes electrónicas

- Banco Mundial (2003), "Gobierno electrónico y el Banco Mundial. Experiencia en las áreas de administración financiera, compras y contrataciones y administración tributaria", disponible en <http://www.eclac.org/de/noticias/paginas/0/9200/1panzardi.pdf>
- BETANCOURT, Valeria (2006), "El gobierno electrónico: Oportunidad para la participación ciudadana en la era del desarrollo digital", disponible en <http://www.apc.org/es/news/el-gobierno-electronico-oportunidad-para-la-partic>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- GIL-GARCÍA, José Ramón, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández (2008), "Gobierno electrónico en México", disponible en <http://www.scribd.com/doc/31635802/Gobierno-Electronico-en-Mexico>
- GONZÁLEZ MORALES, Laura (2001), "Las nuevas tecnologías de comunicación como una nueva expresión de las ideologías de exclusión", disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/mcluhan/lgonza.htm>
- INEGI (2010), *Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y Uso de las tecnologías de la información*, INEGI, disponible en <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=19007>
- PIAGGESI, Danilo (2004), "El Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno electrónico", disponible en <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=1725&c=113>
- Poder Ejecutivo del Estado (2010), "Ley para el Uso de Medios Electrónicos del Estado de México", en *Gaceta del Gobierno*, 3 de septiembre, disponible en www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig153.pdf

La transparencia y el gobierno electrónico en el Estado de México

Rolando Barrera Zapata

Resumen

Transparencia y gobierno electrónico son instrumentos para fortalecer la rendición de cuentas y para hacer más eficaz la gestión pública. No obstante, su vinculación no se da de manera “natural”, por lo que es necesario diseñar una política pública que los relacione junto con otros medios y mecanismos de modernización administrativa. En el Estado de México se han logrado avances significativos, desde la década pasada en estas materias, pero tanto en el ámbito estatal como en el de los municipios se requiere decisión para aprovechar las fortalezas de tales medios a fin de que contribuyan a lograr una transparencia de calidad y al fortalecimiento de nuestra vida democrática.

Introducción

El presente texto tiene como finalidad desarrollar algunas ideas sobre una relación tanto conceptual como empírica (con particular referencia a la realidad de la administración pública del Estado de México) entre la transparencia y el gobierno electrónico. Ambos conceptos, de cuño más o menos reciente, han pretendido tanto la modernización de la gestión pública como una mayor institucionalización de la rendición de cuentas con el fin de facilitar la apertura de la administración pública a la evaluación y escrutinio sociales, para fortalecer los esfuerzos de democratización de la vida pública.

En la administración pública y en general en cualquier institución u organización pública, la aparición de nuevos conceptos, aun aquellos acuñados para referirse a viejas ideas o nuevas aspiraciones, por lo regular en otras latitudes, genera grandes expectativas y no pocas veces se asume que tales conceptos serán la salvación y respuesta a muchos problemas existentes que deben enfrentarse.

Tal es el caso de los conceptos gobierno electrónico (*e-Government*) y de transparencia de la gestión pública. Pero ambos, por sí mismos, no son soluciones y menos panaceas; son herramientas y mecanismos para poder aplicarlos a la gestión pública como parte de una política de modernización administrativa para lograr mayor eficacia y apertura de la administración pública.

En principio, y antes de continuar, permítaseme expresar cierta reserva ante el concepto de gobierno electrónico. Estrictamente hablando el único “gobierno electrónico” que conozco es el que se ejerce en los sistemas cibernéticos cuando están dotados de un mecanismo regulador que adapta el sistema a las cambiantes condiciones de su medio ambiente prácticamente de manera automática. Esos son los servomecanismos y la idea de gobierno se aplica como autocontrol, conducción y regulación, de ahí su denominación de mecanismos cibernéticos (*kybernetes*=gobierno; el “timón del barco”).

Fuera de eso no habría otro gobierno electrónico. Por otra parte, el gobierno, en una de sus acepciones, es una institución política que tiene a su disposición una serie de medios para ejercer sus funciones de dirección, conducción, control y dominio sobre la sociedad a la que rige de acuerdo con un arreglo normativo reconocido y aceptado por la mayoría. La idea de que un gobierno sea electrónico, en su esencia, me parece que nos coloca, a los ciudadanos, ante la idea de autómatas que reciben órdenes y directrices de la autoridad para actuar y obedecer fielmente o, en otra tesitura, personas que están siendo vigiladas y controladas permanentemente por la autoridad. La imagen orwelliana del “gran hermano” que todo lo ve y todo lo controla sigue todavía rondando la vida colectiva de varias naciones y países. Creo que esta idea desmerecería las intenciones de fortalecer la vida democrática, abierta, libre y participativa de todos nosotros.

Haciendo esta salvedad, quizás extrema, y toda vez que el concepto de gobierno electrónico que nos ocupa ha penetrado el ánimo y logrado la aceptación de muchos y para efectos de un entendimiento claro y simple lo utilizaré bajo la connotación que es común en sus aplicaciones.

El ensayo se divide en cuatro partes: la primera aborda las condiciones bajo las cuales la transparencia puede ser deudora del gobierno electrónico, siempre y cuando aquella cumpla sus cometidos esenciales y las propias tecnologías de la información no se conviertan en un obstáculo para tal fin. La segunda procura dar indicios de si la relación entre transparencia y gobierno electrónico tiene algún sustento empírico en la realidad administrativa del Estado de México revisando algunas mediciones realizadas recientemente. La tercera parte precisamente trata sobre las debilidades e

insuficiencias del gobierno electrónico y su realidad contextual, mismas que afectan la calidad de la transparencia y el ejercicio del propio derecho de acceso a la información. Estas debilidades deben dar pauta para que una política de modernización que incluya la aplicación de tecnologías de la información no se agote en la visión tecnológica y sí contribuya tanto a una mejor transparencia y control, como a una mejor rendición de cuentas. En la cuarta y última parte y antes de la bibliografía, con base en las consideraciones abordadas se hace una propuesta de lo que podría ser una posible agenda de trabajo que contribuya a estrechar las relaciones deseables y posibles entre transparencia y gobierno electrónico en favor de la primera, y con ello, el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

La idea de una relación ideal entre transparencia y gobierno electrónico

El gobierno electrónico es una expresión que alcanzó gran popularidad en los años noventa, gracias a los sorprendentes avances logrados en las tecnologías de la información, de las telecomunicaciones, de la cibernética, de la electrónica y otras áreas y al éxito que tuvo su aplicación en el sector empresarial bajo la expresión *e-Business*, de donde se trasladó al gobierno y a su administración pública. Dicho éxito motivó que, desde mediados de los años noventa y con mayor énfasis al inicio del siglo XXI, el gobierno federal mexicano lo asumiera como una de sus estrategias de modernización administrativa con gran auge y continúa siendo hoy día un referente obligado para la modernización de la gestión pública en todos los ámbitos gubernamentales.

Cuando el concepto *electrónico* se asocia al de *gobierno*, lo que interesa es resaltar el uso y aplicación de tales tecnologías a las tareas administrativas de los gobiernos y sus administraciones públicas, teniendo como expectativa una mayor eficiencia en el manejo y aplicación de la información y otro tipo de acercamiento (o alejamiento) con los ciudadanos, particularmente con aquellos que realizan gestiones o desahogan trámites ante diversas dependencias u organismos gubernamentales.

Una definición simple y accesible de gobierno electrónico la ofrece Laura Sour-Vargas (2007: 616) cuando afirma: “El gobierno electrónico es una forma de organización que, por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), conforma un ambiente virtual en el cual los ciudadanos y el gobierno pueden *interactuar* vía Internet” (cursivas añadidas).

Así, el gobierno electrónico no es la mera aplicación de tecnologías informáticas y telemáticas a la gestión pública; se requiere, además de eso, una intención de crear condiciones que faciliten y mantengan la *interacción* gobierno-ciudadano, en beneficio de ambos.

El gobierno electrónico, como herramienta, fortalece la capacidad de conducción y control que ejerce el gobierno sobre sus gobernados. La capacidad de acopiar, procesar y utilizar información amplia, consistente y actualizada es un haber para un control efectivo y sus consecuentes decisiones. Piénsese en las innumerables aplicaciones que han tenido las tecnologías informáticas en la actividad administrativa gubernamental, particularmente por lo que se refiere a la creación y operación de registros administrativos con sólidas bases de datos: contribuyentes, electores, comerciantes, antecedentes penales, estudiantes, becarios, derechohabientes, fraccionadores, peritos, inspectores, etcétera, todo ello tomando la forma de padrones, directorios, catálogos, expedientes, inventarios, etc. Sin duda esta información le permite a sus tenedores un mayor control y una mayor capacidad de exigir el cumplimiento de obligaciones y aún la toma de decisiones o inclusive, aunque no deseable, reforzar posiciones autoritarias.

En efecto, como lo asegura Sour-Vargas (2007: 614): “[...] existe evidencia de que gobiernos cuya naturaleza es autoritaria utilizan la tecnología para controlar el acceso a la información con el propósito de monitorear el comportamiento de los ciudadanos y aumentar así el control político del régimen”. Los regímenes comunista y nacional-socialista en Rusia y Alemania, respectivamente, en la primera mitad del siglo xx son típicos ejemplos.

Así pues, mayor control no significa necesariamente mayor transparencia como tampoco lo es la mera existencia de información automatizada y sistematizada. La transparencia es una condición que requiere de una manifestación explícita del gobernante para estar dispuesto a rendir cuentas y a ser evaluado por sus gobernados. La existencia de información es importante pero no suficiente para hablar de transparencia y rendición de cuentas, en última instancia.

Lo mismo sucede con las innegables virtudes y ventajas que se reportan con el uso de tales tecnologías en prácticamente cualquier campo de la gestión pública, tanto en sus aspectos sustantivos (servicios educativos, médicos, procuración de justicia, seguridad pública, promoción económica, conciliación laboral, protección ambiental y civil, registros públicos, etcétera), como adjetivos y procesales (personal, adquisiciones, control presupuestal, jurídico-contencioso, comunicación social, etcétera). El hecho de que promuevan una mayor eficacia de la gestión pública, que faciliten la relación entre auto-

ridades-gobernados, que promueva mayor certeza jurídica en las transacciones que se realicen, que inclusive ponga a disposición del ciudadano información valiosa que le permita cumplir con sus obligaciones o ejercer sus derechos, no significa necesariamente transparencia. Esta afirmación es compartida por Sour-Vargas (2007: 615), cuando asegura que “la relación entre gobierno electrónico y el cambio en la transparencia está condicionada al contexto y las características de las organizaciones públicas”.

La transparencia tiene una connotación vinculada a la responsabilidad pública del gobernante, a la obligación de explicar y razonar sobre sus acciones y decisiones, pasadas y futuras, y en lo general estar dispuesto a respetar la rendición de cuentas. El gobierno electrónico está pensado para modernizar la gestión pública, lograr mayor eficacia y eficiencia en sus procesos y abatir costos onerosos para el gobierno y los particulares. La transparencia está pensada como un mecanismo de rendición de cuentas, o para ser más precisos, para que sea una condición necesaria para que se dé la rendición de cuentas. Una puede resultar beneficiada de la otra, pero se requiere de decisiones explícitas y de políticas adecuadas en ambos campos.

Si bien hoy día debemos reconocer que los gobiernos no tienen ya el monopolio de la información sí tienen, cada vez en mayor medida, la capacidad de hacer uso de datos para conducir sus estrategias sea de convencimiento ideológico o sean para el uso de la “violencia legítima”. No obstante, el gobierno electrónico no se vincula necesaria o fatalmente con la transparencia; si bien es una condición necesaria no es suficiente para la transparencia aunque sí puede abonar a ella. En realidad se desconoce qué tanto el gobierno electrónico puede realmente contribuir a la transparencia de la gestión pública, empíricamente hablando, o en otro sentido qué tanto puede promover la opacidad. Se requieren investigaciones aplicadas que den luz en ese sentido.

Transparencia y gobierno electrónico en el Estado de México

En el Estado de México el gobierno electrónico tuvo sus primeros balbuceos a mediados de los años noventa aunque a principios de 2000 cobró mayor importancia en la agenda gubernamental, probablemente como efecto demostración de la política federal en la materia, específicamente con el proyecto e-México, pero también motivado por las estrategias seguidas en el Programa General de Simplificación Administrativa 1993-1999 (Barrera,

2002: 126-128). En efecto, con el *Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establece el Programa de Gobierno Electrónico 2001-2005*, publicado en la *Gaceta del Gobierno* del 27 de abril de 2001 (conocido como e-Edomex), se podría afirmar que arranca formalmente esta estrategia de modernización (Roldán, 2002: 17-39).

Del conjunto de acciones propuestas en el programa, sobresalen las referidas a “incorporar al Programa e-Edomex, un programa específico orientado hacia la sociabilización y transparencia de la información, a través del portal electrónico del gobierno” (artículo 5° fracción V), e “integrar al Portal Electrónico del Gobierno páginas web orientadas a sectores específicos de la población tales como mujeres, jóvenes, grupos étnicos, discapacitados, personas con necesidades específicas de educación” (artículo 5°, fracción X). El que no existiera una norma específica en materia de transparencia probablemente impidió que estas acciones tuvieran concreción.

Así es, la transparencia y el acceso a la información son de factura más reciente en el Estado de México. El 1 de mayo de 2004 entró en vigor la ley en la materia y tuvo plena vigencia hasta el 24 de julio de 2005, fecha en que inició la presentación de solicitudes de acceso a la información.

No obstante, la relación transparencia-gobierno electrónico pudo haber sido vislumbrada como una posibilidad en el Programa e-Edomex, no lo fue en la realidad concreta y empíricamente observable como para invertir tiempo y esfuerzo en ella. A pesar de ello podemos hacer un sencillo ejercicio comparativo utilizando tres índices de medición tanto de la calidad del gobierno electrónico como de lo que se entiende propiamente por transparencia. En efecto, desde hace varios años organizaciones civiles y académicas independientes han estado ocupadas en la construcción de medios idóneos para medir comparativamente sobre todo al conjunto de las entidades federativas del país.

Así, por ejemplo, investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y de la Universidad de las Américas-Puebla, han elaborado el denominado *Índice de Gobierno Electrónico Estatal* con la finalidad de medir la calidad de los portales electrónicos gubernamentales de las entidades federativas y su mayor o menor facilidad para que sean verdaderos instrumentos para la interacción virtual gobierno-ciudadanía, es decir, lo que se identifica como gobierno electrónico. En la última medición efectuada, correspondiente a 2010, el Estado de México ocupó el primer lugar de la tabla, ascendiendo tres lugares respecto de su posición el año anterior. Lo anterior significa, según esta medición, que el gobierno estatal contó en 2010 con

los mejores instrumentos y políticas de gobierno electrónico, comparado con el resto de entidades federativas. La información completa está disponible en www.mejoratugobierno.org.

Si los resultados de este índice los comparamos con otros que miden ya no la calidad del gobierno electrónico, sino la transparencia en sus diversas dimensiones, los hallazgos son los siguientes: el *Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal 2010* que diseñó y aplica anualmente *aregional* también al conjunto de entidades federativas y que mide la existencia de normas, informes y otros documentos de carácter financiero y presupuestal en los portales electrónicos de los estados, ubicó al Estado de México en quinto lugar, para 2010. En este caso parecería que existe una significativa relación entre gobierno electrónico y transparencia fiscal, por lo menos en cuanto a la disponibilidad de información financiera y presupuestal. La información detallada se encuentra en la página electrónica www.aregional.org.

Pero otra comparación en el mismo sentido no indica que tal relación se pueda medir con criterios homogéneos. Los resultados del estudio sobre la *Métrica de la Transparencia 2009-2010*, realizado por el CIDE por encargo de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (Comaip), y que mide diversos aspectos de la transparencia en cada entidad federativa (normativos, administrativos, organizacionales, técnicos, etcétera), ubicó al Estado de México, globalmente, en el lugar 26 y en cuanto a la información existente y accesibilidad de las páginas electrónicas que contienen información pública de oficio, en el lugar 14. Considerando esta medición, no tendría mucho que ver gobierno electrónico con transparencia de la gestión pública. El detalle se puede observar en las páginas web del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y de la propia Comaip.

La realidad municipal en materia de gobierno electrónico y transparencia en el Estado de México no es diferente a lo que ya se afirmó. El "Ranking de Portales de Gobierno Electrónico Municipal 2010", elaborado por *Política Digital* y difundido por la UAEM, evaluó trámites, transparencia, seguridad informática, página web, tecnología y participación de 518 municipios de 1104 que tienen página web. Algunos resultados fueron: 17 por ciento de las páginas están en construcción y 26 por ciento no tiene habilitados algunos sitios y otros funcionan mal. Sólo tres municipios del Estado de México se ubicaron entre los primeros 15 de la lista general: Tlalnepantla, Huixquilucan y Texcoco, en ese orden. Un caso paradójico en el sentido que se comentaba es Metepec. Ubicado en el lugar 116 de gobierno electrónico por

el *ranking* mencionado, se le otorgó el primer lugar en transparencia del total de municipios en 2010, derivado de su participación en el proyecto “Agenda de lo local”, promovido por el Instituto Nacional del Federalismo (Inafed). Como se puede observar en este caso, no hay necesariamente un vínculo o correlación entre transparencia y gobierno electrónico. Información detallada sobre la clasificación de los municipios del país se encuentra en la página www.rankingmunicipal2010.mejoratugobierno.org.

No debemos olvidar que el así llamado gobierno electrónico es una serie de herramientas y tecnologías que permiten el rápido procesamiento automatizado de la información y su transmisión remota en tiempo real, aplicado a las tareas gubernamentales en diversas y muy variadas áreas y latitudes con el fin de que los ciudadanos realicen ciertas transacciones desde una terminal de computadora. Aun así, sus límites están definidos por las características de diseño y operación que los creadores o administradores de los sistemas hayan establecido como adecuados y la mayor o menor libertad de acceso a la información que contienen. Se insiste: no es el mero uso de computadoras o de redes de voz y datos lo que caracteriza al gobierno electrónico. Estos elementos son importantes a condición de que contribuyan a mejorar la gestión pública, de ahí la necesidad de pensar en los destinatarios de los servicios y no necesariamente en la herramienta por muy avanzada o sofisticada que sea (Pardo, s.p.i.).

De primera intención parecería que tanto transparencia como gobierno electrónico están hermanados estrechamente. Uno supondría que si la transparencia se define a partir de sus dos notas esenciales, es decir, 1) la existencia de evidencias documentales que provea información sistematizada y actualizada de la actuación del gobierno y de su administración pública y, 2) la facilidad para dar acceso a cualquier persona interesada en conocer, revisar y valorar esas evidencias, en términos de los procedimientos señalados por las leyes de la materia y con las excepciones ahí mismo establecidas, entonces las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones jugarán a favor de la transparencia.

En efecto, en tanto el gobierno electrónico contribuye a la sistematización de la información y a su automatización y con ello a una mayor facilidad de acceso en tanto la construcción de bases de datos (o metadatos) que son necesarias, entonces el gobierno electrónico, de inicio, coadyuva a lograr las dos condiciones esenciales de la transparencia: existencia de información ordenada (evidencias documentales) y facilidad de acceso (a partir del uso de Internet). Esto no significa, sin embargo, que todo sistema

automatizado, por sí, juegue a favor de la transparencia. Si los sistemas operan en Intranet entonces no se facilita su acceso; si los sistemas son muy complejos en sí mismos, y generalmente lo son puesto que se diseñan para resolver procesos administrativos y de gestión pensando en las necesidades de la burocracia y no necesariamente en los usuarios o destinatarios de la información, entonces no hay facilidad de acceso, búsqueda y localización de información para su cabal comprensión.

Por otra parte, el gobierno electrónico sí contribuye a la transparencia en tanto herramienta de trabajo, puesto que pone al alcance de muchos información de rápido acceso, particularmente la que tiene que ver con trámites y servicios al ciudadano. Puede suceder que la difusión de la información se haga de manera forzada o inclusive se divulguen datos que las propias normas de transparencia los puedan considerar reservados o confidenciales como ha sucedido con algunos de los mensajes difundidos en *WikiLeaks*, de los que han dado cuenta profusamente algunos medios de comunicación en todo el orbe.

Para valorar qué vínculos se pueden establecer (y se han establecido en la realidad administrativa del Estado de México) entre transparencia y gobierno electrónico se propone analizar las disposiciones jurídicas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMYM) que establecen obligaciones a ser cumplidas por los diferentes sujetos obligados, es decir, prácticamente todas las autoridades gubernamentales estatales y municipales en el estado y que explícitamente recomienda como medios para su cumplimiento el uso de tecnologías computacionales y de comunicación electrónica.

Previamente una advertencia: el simple hecho de que la ley establezca una obligación no significa que esta se cumpla, por sí sola, en todos sus términos. Hay demasiados ejemplos para sustentar esta afirmación que parecería ocioso invocarlos. El ideal jurídico no necesariamente es concordante con la realidad social ni administrativa.

Haremos mención a dos de las obligaciones que parecen típicas de lo que se afirma y que son aplicables al conjunto de autoridades gubernamentales en el país entero: 1) La existencia de un sistema electrónico para el registro, atención y control tanto de la recepción y respuesta de las solicitudes de acceso a la información como de las inconformidades que los particulares pueden presentar si no están satisfechos con las respuestas recibidas (artículo 42, LTAIPEMYM). 2) La integración, actualización y divulgación de información conocida legalmente como pública de oficio (de divulgación obligatoria) y que la propia ley determina que preferentemente

deberá difundirse mediante una página electrónica en Internet (artículos 12-17, LTAIPEMYM).

Aunque la reforma constitucional de 2007 (artículo 6º) puesta en vigor en el Estado de México a partir de finales de julio de 2008 únicamente obliga al uso de medios electrónicos para la recepción y atención de solicitudes de acceso a la información y sus posibles recursos de revisión a aquellas autoridades de poblaciones (municipios) de 70 mil habitantes o más (considerando que la capital de Tlaxcala es la de menor número de población en el país, precisamente del número de habitantes ya señalado), no deja de considerarse una obligación general, aunada a que el órgano garante estatal cuenta con un sistema para el control de las solicitudes de información y los recursos de revisión (SICOSIEM) que opera en todos los sujetos obligados en el estado.

Así, según cifras de la Comaip, instancia que agrupa a todos los órganos garantes del acceso a la información en el país, a la fecha operan sistemas electrónicos de tal naturaleza en 26 entidades federativas del país, aunque no todos con la misma eficacia que es deseable. Algunos de ellos aprovechando el sistema Infomex promovido por el IFAI para todos los sujetos obligados en el país. Sólo los estados de Baja California, Colima, Guerrero, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí carecían (y carecen) de un sistema de tal naturaleza. Por otra parte, en un estudio promovido por el IFAI en los sujetos obligados que no pertenecen al Ejecutivo federal se encontró que más de la mitad de estos otros sujetos no habían promovido el uso de sistemas electrónicos para recibir y contestar solicitudes de acceso (IFAI, 2005: 97).

El hecho de que una entidad federativa, a través del órgano garante de la transparencia, disponga de un sistema electrónico para la atención de solicitudes de acceso no significa que todos los municipios en la condición de cumplir con la obligación constitucional, realmente lo estén haciendo. Precisamente en esta condición radica el hecho de que un sistema electrónico no contribuye necesariamente a la transparencia. Veamos rápidamente.

Aún operando un sistema electrónico como el que es deseable para cumplir la obligación constitucional, juega mucho en esta pretensión de transparencia el diseño del propio sistema. Uno que no sea fácil de utilizar, que no cumpla los requisitos de ley, que no permita el envío de las respuestas y de la información solicitada, que no lleve cuenta de los plazos de ley, uno que no incluya los campos para registrar y remitir las inconformidades de los solicitantes, el que no genere evidencias de las transacciones efectuadas e identifique a quienes hayan intervenido, uno que no genere

estadística diversas, etcétera, sería un sistema poco útil que no abona ni al cumplimiento de la ley ni a la transparencia (pues no genera información confiable) ni tampoco ayuda a facilitar el acceso a la información, por las carencias mencionadas.

En el Estado de México, a partir de la entrada en vigor de la LTAIPEMYM, el 1 de mayo de 2004, se pusieron en marcha diversas respuestas a esta necesidad, sobre todo considerando los límites que la ley de la materia establecía para esta cuestión.

Considerando que los plazos legales aunados a los tiempos en que se cumplieron los artículos transitorios correspondientes, fijaron a fines de julio del 2005 como la fecha para que los particulares pudieran solicitar información a los sujetos obligados, el entonces ITAIPEM se dedicó a contratar y apoyar el diseño de un sistema electrónico para exclusivamente el registro y control de las solicitudes de información. Dado que hasta ese momento la ley no contemplaba la posibilidad de que las solicitudes de acceso se pudieran presentar por Internet, puesto que deberían ser por escrito y firmadas por el solicitante, en realidad el primer sistema diseñado sirvió para registrar las solicitudes que se hubiesen presentado en cada módulo de acceso, generar el acuse de recibo correspondiente que se entregaba al particular y otorgarle una clave para que él mismo diera seguimiento a la situación de su solicitud, toda vez que la información se le entregaba de manera personal en su domicilio o por correo, por el propio sujeto obligado.

Desde luego que esta circunstancia no favoreció el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre todo por los costos en tiempo, recursos y energía que le implicó a los particulares y aún lo oneroso que resultaba para los propios sujetos obligados atender debidamente, en tiempo y forma, las solicitudes de acceso.

Sería hasta el 25 de mayo de 2007 cuando en virtud de las reformas a la LTAIPEMYM y al Código Administrativo del Estado de México, publicadas el 29 de diciembre de 2006, se reconocería la posibilidad de que los solicitantes de información pública podrían remitir sus solicitudes a los sujetos obligados por medios electrónicos, concretamente por Internet. Desde meses antes, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM) había iniciado un proceso de rediseño del sistema de control de las solicitudes para adaptarlo a las nuevas condiciones de uso y lograr que se convirtiera en un eficaz medio electrónico para recibir solicitudes de acceso, darle seguimiento a su atención, remitir la información al particular por esa misma vía, además de agregarle un mó-

dulo para la presentación de recursos de revisión, en términos de ley, y remitir las resoluciones correspondientes a los inconformes, por ese mismo medio, en los tiempos legales establecidos y registrar cualquier incidencia al respecto.

Aunque inicialmente el sistema no los contempló, la idea fue adicionar módulos de estadísticas consolidadas del total de las actividades registradas y dar vista a cualquier persona de las respuestas emitidas por los sujetos obligados. Así, además de ser un eficaz medio que incentivó la presentación de solicitudes de acceso, el sistema permitió ser un vehículo a favor de la transparencia en materia de peticiones y respuestas de información. No sobra afirmar que este nuevo diseño del sistema permitió incrementar significativamente el número de solicitudes de información al conjunto de sujetos obligados en virtud de la sencillez y facilidad que su uso representaba.

En virtud de que para ese tiempo el ITAIPEM no gozaba de autonomía constitucional, su labor se orientó a suscribir convenios con los sujetos obligados que no pertenecían al Ejecutivo, para que pusieran en marcha el sistema electrónico descrito. Aunque la mayoría firmó el convenio correspondiente, sólo 10 municipios, el Instituto Electoral del Estado de México y la Cámara de Diputados no lo hicieron, aduciendo que ellos mismos harían su propio sistema, lo que legalmente era posible y correcto. No obstante, como resultado de las reformas a la Constitución Política del Estado de México (artículo 5º) y a la ley de la materia, publicadas el 28 de julio de 2008, se reconoce en el texto constitucional la autonomía del ITAIPEM (y que a raíz de ello cambió su acrónimo a Infoem), el sistema electrónico se hace de uso obligatorio para el conjunto de más de 220 sujetos obligados en el Estado de México, incluyendo obviamente los 125 ayuntamientos.

El hecho de que el sistema registre día y hora en la que se efectúa cada una de las transacciones ha permitido utilizarlo también como un eficaz medio de control y vigilancia para verificar que las respuestas a las solicitudes de información se hagan en tiempo y forma. Cuando no ha sido así, establecer las responsabilidades correspondientes y aplicar las sanciones, llegado el caso.

Sin lugar a dudas, el sistema electrónico para la atención de solicitudes de información es un claro ejemplo de cómo la tecnología informática y telemática puesta al servicio de un derecho individual como es el de acceso a la información, se potencia en su ejercicio, además de contribuir a la transparencia que tiene que ver con el contenido de las solicitudes mismas, una vez que éstas se han respondido.

Lo que ha sucedido con el cumplimiento de la segunda obligación de transparencia es más significativo respecto de los incumplimientos de la ley. Según se consigna en el quinto informe de actividades del Infoem (2010: 93), de una revisión efectuada durante el periodo de agosto de 2009 a agosto de 2010, 51 municipios de los 125 que conforman al estado no tenían página electrónica de transparencia; todos los demás sujetos sí tienen, salvo un organismo del Poder Ejecutivo.

De las diferentes evaluaciones que se han realizado al conjunto de páginas tanto de los gobiernos estatal como municipales se ha observado que, sobre todo estos últimos, son los que menos información divulgan y la poca que contienen carece de calidad, actualidad y pertinencia. Prácticamente ninguna página electrónica de transparencia cumple 100 por ciento con las condiciones de contenido, accesibilidad, sencillez, presentación y actualización de la información.

Es probable que una causa de esta situación sea que el órgano garante del Estado de México no haya emitido lineamientos, criterios o normatividad específica (teniendo facultades legales para ello), que permitiera determinar los contenidos mínimos y suficientes por cada uno de los rubros de la información pública de oficio, dejando a la propia interpretación de los sujetos obligados la definición de tales contenidos y sus alcances, lo que no siempre se ha hecho con corrección y claridad.

Por otra parte, aun cuando el conjunto de sujetos obligados del Poder Ejecutivo publican información pública de oficio en sus páginas, el hecho de que la Secretaría de Finanzas, quien concentra en sus registros casi 80 por ciento del total de dicha información, haya establecido casi como norma que se haría cargo de “subir” la información financiera y presupuestal correspondiente a cada uno de los 91 sujetos obligados a cada página con la idea de hacerla “consistente”, lo que ha traído como consecuencia cierta indeseable homogeneización de la información y redundancias y repeticiones que no permiten apreciar las peculiaridades de cada dependencia y organismo auxiliar, en detrimento de la transparencia. Con este ejemplo se comprueba que no basta un instrumento electrónico eficaz y moderno si los contenidos de la información, que es lo verdaderamente importante, no satisfacen las disposiciones legales ni las necesidades sociales.

En contraparte, sí es pertinente reconocer que a mediados de 2007 el Ejecutivo estatal puso en operación un nuevo portal electrónico mucho más completo y práctico, cuya calidad ha ido mejorando paulatinamente y que ha permitido que algunos trámites estatales, sobre todo de carácter fiscal, se puedan realizar completamente por Internet, desde la comodidad

de los hogares de los mexicanos. Ello confirma que el gobierno electrónico genera otro tipo de vínculos entre autoridades y ciudadanos, con amplias ventajas para ambos, además de abonar al mejoramiento de la gestión pública.

Ejemplo de un fracasado intento de aprovechar las ventajas tecnológicas a favor de la transparencia lo fue, en 2007, el proyecto para diseñar y operar un sistema que contuviera los formatos en páginas electrónicas disponibles para cada ayuntamiento en el estado, de manera que, previa capacitación, el propio personal municipal se encargaría de “subir” la información a su página y mantenerla actualizada. El ITAIPEM se encargaría de administrar el sistema y dar soporte técnico a los usuarios del mismo, además de establecer los contenidos de cada rubro de la información pública de oficio municipal. La falta de entendimiento de este proyecto y el interés para que una empresa específica participara en el mismo, no permitió su debida conclusión. Así, no es suficiente ni la tecnología y a veces ni la voluntad de ser transparente; los obstáculos pueden ser muchos (Barrera, 2010: 62-63).

Sin embargo, no se trata de reseñar aquí los defectos, inconsistencias y omisiones de la mayoría de las páginas electrónicas de transparencia, pues estas carencias están a la vista de todos. Baste señalar que esta herramienta que idealmente debería servir para hacer manifiesta la información de la gestión pública, se ha convertido en pieza de opacidad toda vez que la información que se exhibe es poco entendible, incompleta y desactualizada y la que no se exhibe (y que debía hacerse), es motivo para pensar en ocultamiento, amén del incumplimiento de la ley respectiva.

No obstante, para demostrar lógicamente que la vinculación transparencia-gobierno electrónico es una posibilidad que debe concretarse con voluntad y decisión a continuación analizaremos, en un esquema de combinaciones de doble entrada, esas posibilidades de relacionamiento. Si hacemos un cruce entre las variables transparencia y gobierno electrónico, suponiendo que existan o no, entonces tendremos cuatro combinaciones posibles, cada una con diferentes significados:

1. *Sí hay transparencia y sí hay gobierno electrónico.* Este es el mundo ideal, el mundo modernizado y abierto al escrutinio público. En esta hipotética situación se asume que la contribución del gobierno electrónico a la transparencia radica en el manejo ordenado y automatizado de la información, de su fácil recuperación y acceso, probablemente pensado en medios adecuados para el público no necesariamente los mismos

para las burocracias. A ello se debe sumar la voluntad de la autoridad para facilitar el acceso y difundir información entendible, sencilla y útil para el ciudadano común. Se insiste: no basta la mera información, debe haber una voluntad explícita para su difusión por medios accesibles para la gran mayoría de la población. Los sistemas automatizados a los que se puede acceder mediante una conexión a Internet son ejemplos significativos de esta condición. Nótese que el vínculo no es en automático, se requiere un plan explícito y una voluntad manifiesta por la autoridad. El ideal de esta primera condición es que el acceso a la información permita acceder a por lo menos ciertos productos de los sistemas y si éstos contienen información pública de oficio, a toda la información del sistema, obviamente respetando las posibilidades de que alguna de ella pueda considerarse confidencial o reservada, en términos de ley.

2. *Sí hay gobierno electrónico, pero no hay transparencia.* Esta situación demuestra que no es suficiente la aplicación de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones a la gestión pública. En esta tesitura es probable que el gobierno electrónico sirva para mejorar la gestión pública pero no contribuye a la transparencia precisamente por la falta de adecuación del acceso a la información y la consecuente falta de voluntad política de las autoridades. Existe información sistematizada pero es para el consumo interno de la burocracia. Los sistemas que operan en intranet con claves de acceso restringidas es la típica expresión de esta situación. Por otra parte hay autores que sostienen la idea de que la excesiva y detallada información que se difunde por Internet simplemente es una estrategia de opacidad toda vez que dicha información carece de significado, utilidad y pertinencia (Fox, 2010: 191).
3. *No hay gobierno electrónico, pero sí hay transparencia.* Puesto que la transparencia requiere de información ordenada y sistematizada aunque no necesariamente automatizada, entonces la existencia de sistemas de cómputo no dan la medida de la transparencia. Como ya se argumentó, la transparencia no depende de la tecnología aunque ésta última sí ayuda a que la transparencia sea de mayor calidad y la información más fácilmente accesible. Es más, conviene recordar que varias leyes de transparencia, en sus inicios, establecieron la posibilidad para que los sujetos obligados que no pudieran crear y habilitar una página electrónica para difundir la información pública de oficio lo pudieran hacer con documentos con la información exigida, disponibles en los módulos de acceso o en las unidades de información. Los archivos, ex-

pedientes y otros registros administrativos llevados en forma manual a los que sí hay acceso son muestra de esta posibilidad. La debilidad manifiesta en la existencia de este tercer supuesto lo sería el hecho de que no es sencillo el acceso a la información aunque exista y se respete por parte de los servidores públicos.

4. *No hay gobierno electrónico y no hay transparencia.* El peor de los mundos para una moderna gestión pública, abierta y rendidora de cuentas. Esta situación daría lugar a dos posibilidades explicativas: una sería la ausencia total de voluntad para ser transparentes por parte de las autoridades a pesar de contar con información ordenada pero a la que sencillamente no hay acceso. La otra es que no existe información sistematizada, no hay archivos de gestión debidamente operando o no existen expedientes consistentes, o no hay registros documentales de algún tipo, por tal motivo la transparencia no se da simplemente porque falta uno de sus elementos esenciales: información ordenada. Ante este hecho, aun habiendo voluntad de transparencia, es decir, voluntad de dar acceso a la información, dicha voluntad no se puede concretar por las razones aludidas. Autoridades indolentes y opacas, archivos desintegrados, expedientes inconclusos y desordenados, etcétera, son muestra evidente de esta cuarta posibilidad.

Desde luego que las cuatro posibilidades esbozadas brevemente corresponden a situaciones hipotéticas que difícilmente se presentan con toda su pureza (o crudeza) en la realidad político-administrativa de los gobiernos en México. Sin embargo pueden jugar un papel de orden heurístico para precisar y definir los problemas concomitantes a las relaciones deseables entre transparencia y gobierno electrónico.

La relación (o ausencia de ella) entre transparencia y gobierno electrónico es como la de un noviazgo, si se permite la metáfora. Puede haber una atracción inicial y se pueden hacer mil promesas entre ambos pero si esta relación no se alimenta diariamente, no se asumen compromisos y no se visualiza la necesidad de contribuir mutuamente para no solamente mejorar la gestión administrativa diaria de las administraciones públicas, sino pensar en qué información derivada puede ser útil para el público, en cómo se puede presentar de manera sencilla y entendible y en cómo cumplir debidamente las obligaciones de ley, entonces es probable que la relación de noviazgo fracase y no culmine en un matrimonio, como sería deseable.

En efecto, pueden presentarse muchos factores y circunstancias que dañen una relación que a primera vista puede parecer muy ventajosa y deseable.

Estos factores tienen diverso origen y naturaleza y es pertinente y conveniente tener una clara idea de ellos. Lo veremos en el siguiente apartado.

Factores organizacionales y extraorganizacionales que obstaculizan la relación entre transparencia y gobierno electrónico

Quizá el factor más perjudicial para una relación constructiva entre transparencia y gobierno electrónico, sobre todo cuando este último es manifiesto en la existencia de sistemas automatizados que permiten tanto el procesamiento de la información como su rápida recuperación y fácil acceso, es la indolencia o hasta la explícita falta de voluntad de las instancias responsables de utilizarlo como un mecanismo o instrumento para la transparencia en tanto permitir su acceso a cualquier persona en términos de ley.

Queda claro que la información contenida en los sistemas automatizados es de alta calidad toda vez que la estandarización que supone el propio sistema facilita la captura de la información, pero también da lugar a poco margen de error con lo que se eleva la confiabilidad y actualización de la propia información. Bajo estas condiciones, un sistema de esta naturaleza sería deseable que tuviera módulos o productos específicos para el gran público. Cuando el contenido de dicha información se refiere, por ejemplo, al control del presupuesto de gasto público; al comportamiento de los indicadores de gestión y desempeño; a las adquisiciones de bienes y servicios; u otras modalidades del ejercicio del gasto, entonces la facilidad de acceso y la riqueza de la información deberían ser un aliciente para que los registros de la información estuvieran disponibles para cualquier persona por medio de Internet.

El asunto no es la ausencia de información o la poca calidad de la misma. La cuestión por la que un sistema automatizado tiene muchas restricciones impuestas por los administradores para evitar su consulta se debe a que su contenido o los resultados que expresa pueden no ser tan halagadores para tales administradores, de forma tal que prefieren ocultar información. De ahí que el principal escollo para que la automatización contribuya a la transparencia sean los propios servidores públicos responsables.

Otro factor tiene que ver con el hecho de que, en tanto los sistemas son diseñados pensando en las necesidades urgentes de las burocracias, difícilmente satisfacen las necesidades del público salvo, quizá, cuando el sistema se encuentra disponible en Internet para efectuar trámites y transacciones

entre gobierno-ciudadano pero sólo para tal finalidad. En otras palabras: los sistemas no se hacen pensando en la transparencia ni mucho menos en un mejor control y en la rendición de cuentas. Esta falta de visión y compromiso para que un instrumento electrónico contribuya a una administración pública más abierta y responsable juega en contra del espíritu de la transparencia y coloca cargas onerosas a la propia administración para permitir el acceso a dicha información cuando sea solicitado por los particulares.

Una tercera posibilidad existiría cuando las autoridades gubernamentales o algunos servidores públicos, estiman que los asuntos que manejan y la información que de ellos se deriva, no es necesario ni sistematizarla ni mucho menos automatizarla. Expedientes desintegrados e incompletos, registros documentales fraccionados o mutilados, extravío y pérdida de documentos, tiempos de respuesta tardíos, búsqueda lenta de información, declaraciones infundadas de que no obra en archivos alguna documentación y otras debilidades, son ejemplificativos de los costos que se deben pagar por estas omisiones. Lo que puede ser más grave es la posibilidad de que este supuesto “desorden” administrativo sirva para cobijar intereses indebidos o prohijar francas conductas de corrupción.

Como corolario de esta situación, es fácil advertir que la operación de sistemas automatizados sobre todo cuando se vinculan con la atención de trámites del público, son un elemento disuasivo de la corrupción pues deja poco espacio a la discrecionalidad de los servidores públicos. Tal situación se hace más evidente cuando no se necesita que una persona deba presentarse frente a un servidor público para desahogar un trámite, sea para cumplir una obligación o ejercer un derecho.

Desde luego que se habla de ello bajo el supuesto (que desafortunadamente no siempre se cumple) de que los sistemas han sido diseñados para operar con sencillez, rapidez y facilidad en su uso. En algunos casos, al no suceder así, lo único que se está propiciando es una especie de “burocratismo electrónico” que reproduce las condiciones de lentitud y complicación manifiestas en los trámites “normales”. Parte de estas deficiencias sería cuando el particular inicia el trámite en una página electrónica en Internet pero al final debe presentarse en alguna dependencia pública para concluirlo debidamente. O cuando los requisitos establecidos en la página electrónica no corresponden a los que le son exigidos en la ventanilla a la que debe acudir.

La diferencia entre el “burocratismo electrónico” y el tradicional es la impersonalidad del primero y su consecuente falta de responsabilidad bajo la cual se protegen muchos servidores públicos. Los sistemas automatiza-

dos son tan impersonales que todo mundo les echa la culpa de alguna deficiencia o error, como si el sistema se equivocara por sí mismo.

Estas posibilidades de indolencia por parte de las instancias administrativas públicas para lograr la sistematización y automatización de la información o para que los sistemas potencien la transparencia, es reconocida como una debilidad que es necesario transformar en fortaleza conforme la disposición normativa contenida en la fracción V del artículo 30 de la LTAIPEMYM.

En efecto, la disposición invocada establece la obligación para todos los sujetos obligados, a través de sus comités, a elaborar un programa anual que deberán presentar al órgano garante durante los primeros 20 días hábiles de cada año. Este programa anual tiene la finalidad de identificar aquella información que obre en los archivos del propio sujeto obligado o que genere con motivo del ejercicio de sus atribuciones a fin de ordenarla y sistematizarla con el propósito de que su acceso sea rápido y sencillo, y así estar en condiciones de facilitar el ejercicio y respeto del derecho de acceso a la información de los particulares.

En realidad se trata de un programa que obliga a asumir compromisos a ser cumplidos en el lapso de un año, para la generación de registros de información administrativa en forma de directorios, inventarios, catálogos, bases de datos, guías, manuales, padrones, expedientes, archivos y cualquier otro instrumento en el que la información sea clara, entendible, accesible y se mantenga debidamente actualizada. Si bien la ley referida habla de ordenar y sistematizar, los sujetos obligados deben apreciar el valor de la automatización, es decir, el procesamiento electrónico de los datos, para que no sólo se observe orden sino que se facilite la recuperación de la información, su acceso y su registro confiable y actualizado. En todo caso, los proyectos que conformen al programa referido deben pensarse con destino en el público y no exclusivamente para mejorar la gestión pública o para atender necesidades internas de la organización.

Pero también hay factores que trascienden los límites de las organizaciones y se adentran en realidades mucho más complejas pero importantes de considerar. A continuación dos de ellas.

Característica negativa que dificulta la relación gobierno electrónico transparencia lo es la disparidad de realidades informáticas que se observan en el conjunto de las administraciones públicas, particularmente las estatales y municipales. En esta tesitura debemos reconocer que el desarrollo informático, la creación de infraestructura informática y el uso de software para el desarrollo de sistemas, es muy desigual entre el conjunto de

dependencias y organismos de una administración pública y aun entre las unidades administrativas que las conforman.

En efecto, mientras existen dependencias con un grado significativo de modernidad informática, con equipos de última generación, con programas avanzados y debidamente licenciados, con sistemas computarizados eficaces y rápidos, con medidas de seguridad reconocidas, y con personal profesional y especializado en la materia, existen otras en las que difícilmente se podría afirmar que las Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones han hecho alguna contribución al mejoramiento de la gestión pública. Equipos obsoletos o inservibles; sistemas diseñados defectuosamente que dificultan o hasta impiden satisfacer las necesidades de los usuarios y las del público; software pirata carente de licencias originales; escaso personal que maneje, mantenga y de soporte técnico; nula seguridad en los sistemas; etcétera, es la realidad cotidiana que enfrentan áreas administrativas “olvidadas”.

Esta condición, que de suyo simplemente refleja los desequilibrios y rezagos administrativos de una burocracia gubernamental, no obstante juega en contra del acceso a la información y de la posibilidad de mejorar la calidad de la transparencia a partir del uso de los sistemas computacionales y las telecomunicaciones. Así, en una misma administración pública podríamos encontrar dependencias con una posible transparencia de primera (bajo los supuestos ya comentados) y una de segunda, de menor calidad.

Se podría asegurar que todos los gobiernos enfrentan una especie de “brecha administrativa interna” que no solamente se refiere a las cuestiones de informática, sino que tiene diversas expresiones cobijadas en los conceptos de tradicionalidad y modernidad de la gestión pública. Generalmente las áreas financieras, de control y de gestión (denominadas convencionalmente de regulación o coordinación global) manifiestan un mayor avance en la modernidad tecnológica en contraste con las áreas prestadoras de diversos servicios sociales. Estas disparidades se hacen más profundas cuando se analizan las condiciones en las que operan las administraciones municipales urbanas y metropolitanas comparadas con las rurales o semiurbanas en el estado.

Estas disparidades por lo regular ocasionarán que en alguna dependencia exista información ordenada y fácilmente disponible para quien la solicite y en otra no. Aunque los sistemas “globales” de gestión promueven la homogeneización del manejo de algunas funciones “transversales” (planeación y programación, registros de personal, control presupuestal, etcétera), este hecho no cambia la condición ya comentada.

Pero quizá el principal obstáculo para vincular transparencia y gobierno electrónico, incluyendo en la primera las facilidades para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo sea la convencionalmente llamada “brecha digital” que es manifiesta en sociedades en vías de desarrollo con significativos desequilibrios regionales y profundas desigualdades sociales, como la nuestra.

Esta brecha se caracteriza por las disparidades existentes entre quienes tienen acceso a una computadora y los servicios asociados a ella (correo electrónico, *Facebook*, *blogs*, *chats*, *Twitter*, entre otros) y consecuentemente pueden revisar vía Internet la información de transparencia y presentar sus solicitudes de información, y quienes, por diversas razones, no tienen posibilidad alguna de disfrutar de estas ventajas. A ello se debe agregar el hecho de que, en nuestro país, el servicio de Internet implica realizar un pago periódico por lo menos en 21.3 por ciento de los hogares que disponen de Internet conforme las cifras del Censo de Población y Vivienda 2010, distinto a otros países donde es plenamente gratuito, esto hace que su acceso se restrinja más, dando lugar a verdaderas élites privilegiadas de usuarios. Según la OCDE, en México Internet es cinco veces más caro que el promedio de la región y 60 por ciento más lento (*El Universal*, 2011).

A pesar de los encomiables esfuerzos del proyecto *e-México*, particularmente en la instalación de centros comunitarios digitales en poblaciones marginadas, la situación no ha cambiado significativamente (Sandoval, 2006: 301-302). En efecto, el *Estudio 2010 de Hábitos y Percepciones de los Mexicanos sobre Internet y Diversas Tecnologías Asociadas*, auspiciado por el “Proyecto Internet” del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Estado de México (ITESM-CEM), quien a su vez es apoyado por la Universidad del Sur de California (a través del Center for the Digital Future), realizó una investigación en las 32 entidades federativas del país en poblaciones mayores de 50 mil habitantes, entre diciembre de 2009 y febrero de 2010, efectuando 2 mil entrevistas a hombres y mujeres de 22 a 70 años de edad.

Los resultados son significativos: 30’239,000 personas en el país utilizan Internet, es decir 33 por ciento. Los más de 61 millones restantes, en edad de utilizarlo, no lo hacen por diversas razones entre las más recurrentes es que “no saben usarlo”. En 2009 fueron 27’230,000 usuarios, por lo que se reportó un crecimiento, entre un año y otro, de 3 por ciento. La Asociación Mexicana de Usuarios de Internet, A.C. (Amipci), reportó para 2010, 30.6 millones de usuarios. Los que más usan Internet son personas de estratos socioeconómicos medio y alto. Aun así, México ocupa el lugar

15 a nivel mundial de usuarios de Internet. China es el primero y los Estados Unidos el segundo. Aunque no se difundieron cifras por estados, es claro que el Estado de México, por el gran número de población, sin duda se ubica cerca de los porcentajes nacionales promedio (ITESM-CEM, 2011).

La otra dimensión de la brecha que se comenta sería la diferencia en cuanto al uso y aprovechamiento de las tecnologías informáticas entre los miembros de las jóvenes generaciones comparativamente con aquellos de generaciones más viejas que, en casos varios, se podrían identificar, estos últimos, como “analfabetas tecnológicos o digitales”, pues les cuesta mucho trabajo utilizar plenamente los servicios de cómputo disponibles. En abono a ello, el estudio de referencia del ITESM establece que 75 por ciento de los usuarios de Internet oscila entre los 12 y los 32 años de edad. Por otra parte se aporta el dato de que la mayoría de los usuarios de Internet (75 por ciento) le utilizan para revisar su correo electrónico, básicamente (*idem*).

Considerando esta realidad, puesto que la transparencia y el acceso a la información tienen un sustento electrónico cada vez más evidente que propicia una mayor calidad de la información y, por ende, de la transparencia, y dada la brecha tecnológica (digital) ya comentada, entonces la transparencia se vuelve también, desafortunadamente un asunto de unos pocos, comparativamente, lo que implica un reto significativo para que los gobiernos reviertan estas condiciones y circunstancias.

Conclusiones

Los posibles vínculos entre transparencia y gobierno electrónico no se dan de manera “natural” o espontánea. Transparencia y gobierno electrónico se podrían potenciar mutuamente en la medida en que formen parte de una política integral de modernización administrativa y otra de fortalecimiento de la rendición de cuentas.

En sí mismo, el gobierno electrónico abona a la transparencia en la medida en que el campo virtual que crea para las interacciones entre autoridades y ciudadanos se caracteriza por su claridad y ausencia de corrupción, toda vez que la estandarización de procesos conlleva la ausencia de interacciones “cara a cara” entre particulares y servidores públicos, así como que no haya discrecionalidad en estas interacciones, entre otras virtudes. Pero la transparencia de la gestión pública va más allá que las relaciones de tramitación entre autoridad y ciudadano que generalmente se dan para ejercer un derecho o cumplir una obligación.

En el Estado de México hay ya un significativo camino recorrido para aprovechar, cada vez más, las bondades y ventajas del gobierno electrónico, no obstante que no se observan los mismos esfuerzos en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia ni la voluntad de no sólo cumplir estrictamente con la ley sino ir más allá en la divulgación de información significativa útil para los ciudadanos, tanto para desahogar trámites como para conocer resultados y evaluar el desempeño de sus gobiernos y autoridades responsables. En tal sentido valdría la pena analizar la posibilidad de reformar el Código Administrativo del Estado de México para incluir la obligación de que todo sistema automatizado que se diseñe y ponga en operación e, inclusive, los que ya están en funcionamiento, deberá incluir un módulo específico con información entendible para consulta del público en general mediante la página electrónica de transparencia de cada sujeto obligado.

Amén de ello, se requiere del diseño e implementación de una política pública explícita en materia de transparencia considerando como uno de sus elementos estratégicos la contribución del gobierno electrónico y las tecnologías asociadas, además de otros como la desregulación y simplificación administrativas, el fortalecimiento y articulación de las instancias de rendición de cuentas, la descentralización y desconcentración de la gestión pública, la profesionalización de los servidores públicos, el presupuesto y la evaluación de resultados, el abatimiento de la brecha digital, tanto interna como externa, entre otros. Se trata de que estas herramientas contribuyan a la modernización de la gestión pública, a una mayor “responsabilización” de las autoridades y a mejorar nuestra vida democrática.

Fuentes consultadas

- BARRERA ZAPATA, Rolando (2010), *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el estado de México 2004-2008*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- (2002), *Mejorando la gestión pública. La experiencia de simplificación administrativa y mejora regulatoria en el Estado de México 1993-1999*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- El Universal* (2011), disponible en www.eluniversal.com.mx/editoriales/52397.html (fecha de consulta 16 de abril de 2011).
- FOX, Jonathan (2010), “Transparencia y rendición de cuentas”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, México.

- Instituto Federal de Acceso a la Información (2005), *Transparencia y acceso a la información en otros sujetos obligados (Osos)*, IFAI, México.
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (2010), *Quinto Informe de Actividades*, Infoem, Toluca.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Estado de México (2011), *Razón y Palabra. Primera revista digital en Iberoamérica especializada en Comunicología*, núm. 75, febrero-abril, Proyecto Internet, ITESM-CEM.
- PARDO, María del Carmen, *Transparency for Better Governance*, El Colegio de México, s.p.i. (mimeo).
- ROLDÁN FLORES, Jesús (2002), "Gobierno electrónico", en *Revista LAPEM e-Gobierno e innovación administrativa*, núm. 52, mayo-agosto, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, pp. 17-39.
- SANDOVAL ALMAZÁN, Rodrigo (2006), "Explorando la brecha digital en México Diagnóstico del proyecto e-México en el Estado de México", en *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 17, Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, pp. 292-306.
- SOUR-VARGAS, Laura (2007), "Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales", en *Economía, sociedad y territorio*, vol. VI, núm. 23, pp. 613-654.
- WONG, Wilson y Eric Welch (1998), "Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations", en *Public Administration Review*, núm. 58, pp. 40-49.

CAPÍTULO IV
EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN
LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO
DE MÉXICO

El gobierno electrónico en los municipios del Estado de México. Alcances y limitaciones

José Juan Sánchez González

Resumen

En este capítulo nos interesa comparar el gobierno electrónico en los gobiernos municipales en el Estado de México, a partir de dos *ranking* de portales municipales —urbanos y en zonas rurales— con un doble propósito: primero, conocer el lugar en que se encuentran en relación con otros de su mismo tipo; y segundo, determinar la calidad de los contenidos de los portales de los gobiernos locales mexiquenses. Se trata de mostrar que el gobierno electrónico en los gobiernos municipales requiere de apoyo decidido, de recursos adecuados y oportunos, así como de una visión estratégica para establecerlos como una herramienta directa con los ciudadanos. El propósito es pasar de la imitación de los gobiernos electrónicos a la innovación, con el fin de que el gobierno electrónico sea acorde con las expectativas de la ciudadanía.

Introducción

La información y el conocimiento constituyen factores esenciales de la productividad y el desarrollo humano, por ello es necesaria la concentración de esfuerzos para evitar la profundización de las desigualdades, facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social. Reducir la brecha digital y convertir la Sociedad de la Información y el Conocimiento en una oportunidad para todos, especialmente mediante la inclusión de aquellos que corren peligro de quedar rezagados (CLAD, 2007: 3).

El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el gobierno es un elemento que debe ayudar a “rescatar la esfera pública”, debido a que la democracia no terminó de cumplir con sus promesas. Los que asumen esta posición critican los esquemas de representatividad y la ineficiencia burocracia que no impulsa la efectiva participación política del electorado. Consideran que las TIC pueden ayudar para un trabajo hori-

zontal en red, de tal manera que la gente pueda informarse con lo que pasa en la política, recrear la esfera pública para que se vuelva a construir un espíritu comunitario (Sotelo, 2006: 23-24). Las TIC son una herramienta de construcción ciudadana y en lo global tienen un gran potencial como generadoras de espacios públicos, además de constituirse en la base de la reconstrucción de valores sociales y comunitarios.

Los gobiernos deben reconocer a los ciudadanos el derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las administraciones públicas. Al mismo tiempo, deben contribuir a hacer éstas más transparentes y respetuosas bajo el principio de igualdad, a la vez que sean más eficaces y eficientes. En esa medida, los gobiernos deben garantizar la universalización a toda la población de la continuidad de los servicios electrónicos y el fortalecimiento de la democracia (CLAD, 2007: 5).

Quienes están a favor del gobierno electrónico albergan cuatro expectativas (West, 2009: 234). La primera es que se optimice la prestación de los servicios y el acceso a la información. En segundo lugar, se espera que en el largo plazo, las TIC generen economías de escala y el costo unitario de operación del gobierno sea más bajo. En tercer lugar, muchas personas esperan que la tecnología sirva para mejorar la capacidad de respuesta a los ciudadanos. En la mayoría de los países, el gobierno tiene la reputación de ser indiferente ante las demandas de los ciudadanos y las empresas, y de vivir en su propio mundo. Por último, la gente espera que la tecnología mejore la confianza de los ciudadanos en el gobierno. El sello de la época contemporánea es que gran cantidad de personas no cree o no tiene mucha confianza en el sector público (Sotelo, 2009: 241).

El gobierno electrónico puede ser utilizado como un antídoto contra el modelo extremadamente centralizador y jerárquico vigente en el plano intragubernamental. Además, el gobierno electrónico tuvo otra utilidad, relacionada con el monitoreo de los programas y políticas públicas. Por medio de este instrumento tecnológico se puede potenciar la gestión pública basada en metas e indicadores, acompañando, midiendo y controlando con mayor precisión los procesos y sus agentes (CLAD, 2010: 12). El gobierno electrónico abre una oportunidad de implementar una administración pública más orientada a los resultados.

El tema de estudio son los gobiernos electrónicos en los gobiernos locales del Estado de México, para establecer sus alcances y limitaciones, así como sus posibles mecanismos para mejorar la interrelación autoridades y ciudadanos. Por ello, el capítulo está desarrollado en cinco apartados:

primero, se describe la importancia de los gobiernos electrónicos en el contexto de los gobiernos locales como instancia de comunicación entre autoridades y ciudadanos; segundo, se abordan algunos mitos y realidades del gobierno electrónico en las instancias locales; tercero, posición que ocupa el gobierno electrónico en los municipios urbanos del Estado de México; cuarto, posición que ocupan el gobierno electrónico en los municipios rurales del Estado de México; y quinto, los alcances y limitaciones en los gobiernos locales del Estado de México para que éstos sean un instrumento de efectiva comunicación con las autoridades locales.

Aproximación al gobierno electrónico en los gobiernos locales

El gobierno electrónico implica la transformación de la función gubernamental introduciendo nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones del gobierno (Sotelo, 2010: 1). Involucra un cambio en la función pública en diversos ámbitos (relaciones gobierno-ciudadano); se modificarán las estrategias de transparencia, desempeño y rendición de cuentas al interior del gobierno (relaciones gobierno-gobierno); entre sus propios servidores públicos (relaciones gobierno-empleado); por lo que será necesario buscar la participación activa y comprometida del sector público en la modernización gubernamental (relaciones gobierno-negocios).

El gobierno electrónico en el contexto de un Estado democrático y moderno, permite aumentar la eficiencia, eficacia y transparencia de la acción gubernamental en un gran abanico de tareas que incluyen trámites de ciudadanos y empresas, registros públicos, servicios gubernamentales, gestión pública, capacitación, recaudación, control presupuestal, difusión de información, compras y adquisiciones, administración de justicia, entre otras (López, 2002: 58).

La adopción del gobierno electrónico en la gestión pública por parte de los gobiernos, busca proponer la satisfacción de las necesidades, así como contribuir al desarrollo de la sociedad, por lo que jamás podrá consistir en una simple respuesta a las ofertas tecnológicas que provienen del mercado (CLAD, 2007; 6-7). Ello permite contribuir a que se pueda acceder en plenitud a la sociedad de la información y del conocimiento, mediante el impulso que para la misma supone el efectivo establecimiento del gobierno electrónico.

El acelerado desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento ha determinado la conformación de un escenario complejo al que las sociedades y los gobiernos se están adaptando progresivamente. No obstante, en ciertos aspectos aún falta tiempo para apropiarse de las TIC, especialmente en lo referido a su utilización como herramienta esencial para la participación popular (Rodríguez, 2009: 1). Existe una respuesta cierta de los gobiernos a esta temática; con diferentes ritmos, distinta consistencia y profundidad. La mayoría de los gobiernos ha puesto el énfasis en la mejora de los procesos de gestión y en la calidad de los servicios en línea que prestan. Si bien existe consenso positivo respecto de la participación popular a la par que se enfatiza la necesidad de incrementar esta participación a través del discurso, las iniciativas en práctica son aún escasas y de poca relevancia, salvo honrosas excepciones.

Una premisa importante es que el gobierno electrónico, que tiene como eje la participación popular y la gestión del desarrollo, debe incluir no sólo la dimensión administrativa de la gestión del Estado, sino también la e-Democracia (Rodríguez, 2009: 1). Las TIC no únicamente deben ser instrumentos para facilitar y mejorar las reglas formales, procesales y operativas de la democracia —consultas populares, foros, referéndums, plebiscitos— sino fundamentalmente herramientas para profundizar el desarrollo de la cultura democrática. Su uso contribuye a mejorar la comunicación entre los ciudadanos con sus gobernantes; no sólo votando el calendario electoral, sino también reclamando y opinando, pero lo que es más importante aún: promoviendo la discusión, la deliberación y la capacitación. En consecuencia, no sólo debe dirigirse a quienes normalmente están involucrados y son participantes activos, sino a todos aquellos ciudadanos que no participen o no muestran interés por hacerlo. Se trata, de recoger el sentir de los que aún no están conectados y de redefinir aquellas propuestas que no incluyan a la mayoría (Rodríguez, 2009: 2).

Por lo que se refiere a los gobiernos locales mexicanos, debe tomarse en cuenta que tienen un diseño organizacional obsoleto. En principio, el periodo de gobierno de solo tres años es un lapso muy corto, agudizado por la imposibilidad de reelección inmediata, tanto del presidente municipal como de los regidores y los síndicos.¹ Cada tres años se consti-

¹Casos como el de Naolinco, Veracruz, donde el gobierno local instrumentó un sistema de innovación tecnológica que es capaz de administrar el modelo de gestión municipal y los trámites en forma electrónica, así como medir el nivel de desempeño de los funcionarios municipales. Otro caso exitoso es el de San Pedro Garza García, Nuevo León, que cuenta con un portal de transparencia en línea que supera con mucho a los otros niveles de gobierno. El portal

tuye un “nuevo ayuntamiento”, con una curva de aprendizaje que puede extenderse a todo el primer año (Rojo, 2009: 1). En esta lógica, el tercer año de gobierno suele ser poco productivo, ya que la mayor parte de las autoridades locales, electas o no, están preocupadas por buscar un nuevo empleo. Aunado a esto, el cabildo se elige por plantilla, por lo que el voto ciudadano no va dirigido al personaje en particular, sino al partido que lo propuso. Lo anterior, crea un fuerte nexo entre el regidor o síndico y su partido mientras se debilita su compromiso con los electores que lo llevaron al cargo. A pesar de estas circunstancias, existen gobiernos locales mexicanos que han podido implementar prácticas de innovación local muy interesantes.

Salvo algunas excepciones, la innovación de los gobiernos locales mexicanos en materia de gobierno electrónico siguen siendo limitados y con una estructura mínima, lo que los hace desactualizados y poco confiables. No obstante, que una gran mayoría de gobiernos locales cuentan con portales, estos cumplen con los estándares básicos, aunque no han logrado un desarrollo óptimo que permita constituirse en herramientas de comunicación adecuada con los ciudadanos. Se repite el patrón de adopción sin adaptación y sin lograr la innovación digital.

Mitos y realidades del gobierno electrónico en los gobiernos locales

Un grupo de expertos denominado *Gobierno Electrónico para el Mundo en Desarrollo* reunido en Redwood City, California, llegó a conclusiones que son definitivas en relación con las experiencias de los gobiernos locales, tanto urbanos como rurales (*Política Digital*, 2002: III-XXVIII). Primero, existen numerosos obstáculos a los que se habrán de enfrentar los gobiernos nacionales o locales en la implementación del gobierno electrónico. Segundo,

presenta información estipulada por ley, información adicional e información en línea. Esta última consiste en la transmisión en vivo de las sesiones del cabildo y de algunos comités. Una comisión de transparencia municipal ciudadana regula su funcionamiento. También el gobierno municipal de Mérida, Yucatán, realizó una reingeniería de procesos para lograr ahorros en tiempo y recursos. Para ello automatizó la adquisición de bienes de adjudicación directa, lo que incrementó la confiabilidad y transparencia en todo el proceso de compra. También se incrementó el padrón de proveedores para mejorar la calidad de las compras. En este municipio, los procesos de licitación pública y de concurso por invitación se transmiten en vivo, vía Internet. En todos los casos se publica en línea el desarrollo del proceso de adquisición de bienes, resultados y programación de pagos.

debido a que éste es un proceso costoso y de larga duración, los funcionarios públicos deben ser conscientes, antes de embarcarse en el proyecto, de que esas dificultades existen. Tercero, el gobierno electrónico es un proceso que requiere un compromiso sostenido de voluntad política, recursos y colaboración entre gobierno, sector privado y sector público. Cuarto, el e-Gobierno puede ser una poderosa herramienta para mejorar la calidad de vida de un país porque transforma el gobierno en su conjunto en una entidad receptiva a sus ciudadanos. Por último, el poderío y la promesa del e-Gobierno no está al alcance de todos, tanto en el mundo en desarrollo como en el industrializado, todos tienen que aprender de sus experiencias para alcanzar ser un gobierno electrónico.

Algunos de los mitos más representativos para los gobiernos electrónicos en gobiernos locales (Sánchez, 2002: 70-82), deben tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. El gobierno electrónico no es un atajo para el desarrollo económico, el ahorro presupuestal, la transparencia o la eficiencia. No es un evento singular que de forma inmediata altere para siempre el universo gubernamental. Se trata de un proceso —e-Evolución— o de una batalla que tiene sus costos y sus riesgos, tanto financieros como políticos.
2. El gobierno electrónico no es un proceso perfecto, los riesgos pueden ser importantes. Una iniciativa de gobierno mal concebida e implementada puede malgastar recursos y fracasar en su promesa de ofrecer servicios útiles para la población, lo que puede incrementar la frustración de la gente para con su gobierno. En los países en desarrollo, donde los recursos son escasos, el gobierno electrónico debe dirigir sus proyectos hacia áreas que ofrecen mayores posibilidades de éxito.
3. El gobierno electrónico en los países en desarrollo debe adaptarse a condiciones, necesidades y obstáculos singulares como la tradición oral vigente, la falta de infraestructura, la corrupción, sistemas educativos poco sólidos, o un acceso desigual a la tecnología. En estos países, la falta de recursos y tecnologías se combina con la falta de acceso al conocimiento y la información.
4. No existe un modelo universal en gobierno electrónico aplicable a todos los países. En gobierno electrónico se reconoce que no existen modelos y soluciones universales. Cada país, región y localidad cuenta con una combinación específica de características, circunstancias, prioridades y recursos que deben tomarse en cuenta para su puesta en marcha.

5. El gobierno electrónico no es una innovación barata; por el contrario, requiere de diversas fuentes de financiamiento y apoyos financieros. “El gobierno electrónico no es ni sencillo ni barato de implantar. Es importante tener muy claras las razones para implantar el e-Gobierno, antes de invertir en ello el tiempo, recursos y voluntad política” (*Política Digital*, 2002: XV).
6. El gobierno electrónico no puede implementarse por decreto. Como cualquier otra reforma, el gobierno electrónico no es posible instaurarlo mediante una ley o una orden emitida por los líderes políticos. Requiere del concurso de diversas instancias gubernamentales, organizaciones ciudadanas, ONG y el sector privado. El rol del gobierno es de convertirse en un catalizador del gobierno electrónico.
7. El gobierno electrónico es mucho más que introducir sistemas y computadoras. Hay que utilizar el e-Gobierno y las TIC como partes de un programa de modernización más amplio e integral. Simplemente añadir computadoras y módems no mejorará la calidad de un gobierno; tampoco tiene caso automatizar antiguos procedimientos y prácticas. Las nuevas y viejas tecnologías son sólo medios para lograr objetivos de más largo alcance para la sociedad.
8. Con pocas excepciones, la implementación del gobierno electrónico no supone una reducción de costos para el gobierno, aunque sí puede ser para los ciudadanos y las empresas. El gobierno electrónico requiere de recursos para invertir en tecnología, equipo e infraestructura que se necesita instalar. El gobierno electrónico no es barato.
9. El gobierno electrónico no garantiza el fin de la corrupción. Los funcionarios públicos que controlan los procesos tecnológicos pueden encontrar otras oportunidades para hacerse de ingresos adicionales. Aunque el gobierno electrónico provoca un cambio generacional en la corrupción, ya que serán los funcionarios públicos más jóvenes y familiarizados con la tecnología los que tengan conductas menos corruptas. En México, el servicio civil de carrera puede ser el mejor mecanismo para evitar la corrupción, aunado al proyecto de gobierno electrónico.
10. Los programas de gobierno electrónico enfrentan muchos retos. Como sucede con la puesta en práctica de cualquier TIC, se producirán retrasos y errores. Dentro del gobierno la burocracia se resistirá al cambio en los procedimientos de trabajo y, posiblemente también, a la transparencia que ofrece el gobierno electrónico. Se requiere contar con el apoyo y la participación del servidor público para impulsar el gobierno electrónico.

11. La tecnología elegida debe ser capaz de ofrecer los servicios públicos (o la información) que se pretenda brindar y debe llegar al público al que se dirige el proyecto específico de e-Gobierno. Por ejemplo, no sirve de nada crear una página web que ofrezca una importante información en materia de salud para comunidades rurales si éstas no tienen la disponibilidad de acceder a Internet, o no lo pueden hacer de manera regular. La instalación de los Centros Digitales Comunitarios puede contribuir a hacer más accesible el gobierno electrónico y sus ventajas de uso.
12. El crear un sitio web no es lo mismo al desempeño gubernamental. Con frecuencia sucede que la sola creación de una página web produzca una idea autocomplaciente acerca del gobierno electrónico. La creación de estas páginas puede ser un parámetro a tener en cuenta, pero no garantiza ni el buen desempeño ni uso por parte de los ciudadanos.
13. El gobierno electrónico debe ser un proyecto esencialmente gubernamental basado en el interés público. El sector privado no es propietario de los datos del gobierno electrónico.

En ese sentido, los gobiernos deberán prepararse para la efectiva implementación del gobierno electrónico acometiendo las transformaciones organizativas que se consideren necesarias, así como la progresiva implementación de sistemas, equipos y programas en las administraciones públicas (CLAD, 2007: 20-21) bajo las siguientes recomendaciones: reconocer los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible; establecer programas de adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de gobierno electrónico; adopten las reglas de procedimientos a las posibilidades que ofrecen las comunicaciones electrónicas; e implementar nuevos modelos de gestión pública en la administración pública que fomenten la mejora continua de los procesos y la constante innovación.

En suma, el gobierno electrónico puede ser una poderosa herramienta para mejorar la calidad de vida de un país, debido a que transforma al gobierno en su conjunto en una entidad receptiva a sus ciudadanos. Se trata de crear gobiernos cuyo foco es servir a gente que accede y recibe servicios gubernamentales de todo tipo. Aunque debe reconocerse que existen demasiados mitos que hacen complejo el camino para poner en marcha un gobierno electrónico. Aquí se han presentado los más representativos, aunque en cada gobierno local pueden existir otros que habrá que resolverse para lograr un exitoso programa de gobierno electrónico.

El gobierno electrónico en municipios urbanos del Estado de México

Ahora es momento de analizar la experiencia de los gobiernos locales, urbanos y rurales en el Estado de México. El propósito esencial es mostrar las posibilidades de implementar gobiernos electrónicos en los gobiernos locales, considerando las restricciones y limitaciones en su puesta en marcha. Entre los fines que tiene el gobierno electrónico y los resultados alcanzados, en ocasiones, no son los previstos.

El análisis se realiza a partir de la investigación realizada por Sandoval (2009a) para el establecimiento de un *ranking* de portales municipales urbanos. El estudio toma en cuenta 71 portales de municipios urbanos en el país, que incluyen los sitios oficiales evaluados de todos los municipios que son capitales de los estados, así como otros municipios de importancia y tamaño semejante. La metodología empleada fue mediante la aplicación de un cuestionario con 60 preguntas sobre características específicas del portal, que contemplaban cuatro variables: 1) página web; 2) información; 3) tecnología; y 4) seguridad. De los resultados obtenidos existen municipios que obtuvieron un puntaje igual, ubicándose en la misma posición, reduciendo el número de lugares a 59 (2009a: 3). De los siete municipios del Estado de México evaluados en materia de gobierno electrónico los resultados son los siguientes:

El estudio generó un *ranking* nacional que ubica en la primera posición al municipio de Mérida, perteneciente al estado de Yucatán y miembro de la región sureste, siendo el único municipio de esta región dentro de los 10 primeros lugares. Obtuvo un puntaje de 189 relativo a un máximo de 240. El segundo lugar es ocupado por el municipio de Puebla, región oriente con 188 puntos y, el tercer sitio al municipio de San Luis Potosí con 186 puntos de la región centronorte (2009a: 4-5).

El último lugar del *ranking* lo ocupa el municipio de Salina Cruz, Oaxaca, correspondiente a la región suroeste, con 23 puntos, teniendo una diferencia de 166 puntos respecto del primer sitio, la cual resulta considerable. En el lugar 58, que representa en este *ranking* el penúltimo lugar, se ubica el municipio de Apaxco, Estado de México, correspondiente a la región centrosur, con 28 puntos (2009a: 5).

Por lo que se refiere a los gobiernos locales que pertenecen al Estado de México, los resultados son los siguientes: el mejor colocado es el de Tlalnepantla lugar 22, a la mitad de la tabla; Toluca la capital ocupa el lugar 33 y Metepec lugar 35, ambos muy cerca; más lejanos Atlacomulco lugar 42, Nezahualcóyotl lugar 45 y Valle de Chalco lugar 47; para quedar en penúltimo lugar, Apaxco con un lugar 58 (véase cuadro 1).

Cuadro 1
RANKING DE PORTALES MUNICIPALES URBANOS

<i>Posición</i>	<i>Municipio</i>	<i>Puntaje</i>
22	Tlalnepantla	134
33	Toluca	106
35	Metepéc	99
42	Atlacomulco	88
45	Nezahualcóyotl	85
47	Valle de Chalco	79
58	Apaxco	28

Fuente: Sandoval (2009).

Dentro de los hallazgos obtenidos en el estudio se desprende que sólo 30 municipios obtuvieron un puntaje por arriba del puntaje total —es decir, por encima de los 120 puntos—, mientras que 26 municipios se encuentran en un rango que va de los 119 a los 80 puntos. Esto significa que se encuentran por debajo del puntaje medio sin llegar a un límite inferior equivalente a un tercio del puntaje. Se encontró también que 15 municipios urbanos sólo cuentan con un tercio del puntaje total del cuestionario (2009a: 5).

A partir de estos resultados puede inferirse que los portales de los gobiernos locales en México, cumplen con los requerimientos básicos para intentar implementar un gobierno electrónico, pero se encuentran muy lejos de convertirse en instrumentos de comunicación efectiva entre gobierno y ciudadanos. Las explicaciones pueden ser variadas: que fueron obligados a realizarlos, sin tener un conocimiento previo y fundado de la herramienta electrónica; que no cuenta con los recursos y personal necesarios para actualizar y mejorar el desempeño de los portales; y en general, que se adoptan herramientas tecnológicas sin pasar por un proceso de adaptación de acuerdo con sus contextos específicos.

El promedio obtenido por los 71 municipios es de 113 puntos, los cuales siendo comparados con el máximo de 240 puntos, muestra una diferencia de 127 puntos no alcanzados. Treinta de 71 municipios obtuvieron una puntuación por arriba de la media, es decir, superior a los 120 puntos. Los otros 41, se encuentran por debajo. Entre ello, seis municipios del Estado de México no lograron alcanzar ni siquiera la media. En el cuadro 2, se muestran por variables los municipios del Estado de México, que obtuvieron los siguientes puntajes:

Cuadro 2
RANKING DE PORTALES MUNICIPALES URBANOS POR VARIABLES

<i>Municipio</i>	<i>Página web</i>	<i>Información</i>	<i>Tecnología</i>	<i>Seguridad</i>	<i>Total</i>
Tlalnepantla (22)	55	51	17	11	134
Toluca (33)	41	55	10	0	106
Metepec (35)	39	57	3	0	99
Atlacomulco (42)	41	40	7	0	88
Nezahualcóyotl (45)	31	48	6	0	85
Valle de Chalco (47)	32	37	3	7	79
Apaxco (58)	25	3	0	0	28

Fuente: Sandoval (2009).

En página web, donde el puntaje máximo es de 92, el puntaje promedio obtenido por los 71 municipios fue de 44, lo cual no llega a abarcar 50 por ciento del puntaje total, colocándose un total de 41 municipios por debajo de esta media. En relación con la información, el promedio general fue de 49 puntos de un total de 88 totales, lo que muestra que en este aspecto se encuentra calificado con una puntuación superior a la media, que sería de 44 puntos. Sin embargo, 26 fueron los municipios que no alcanzaron a obtener un puntaje equivalente a la mitad total.

En el aspecto de tecnología, el puntaje máximo total fue de 40 puntos, no obstante, el promedio nacional es de 14, lo que representa una diferencia de 26 puntos, equivalentes a la falta de 65 por ciento de los aspectos considerados en esta variable. Están por debajo de la media 52 municipios. Finalmente, 17 municipios obtuvieron cero de calificación en el área de seguridad, en la cual se evalúan por debajo de la media (10 puntos) siendo ésta la variable donde más municipios se ubican.

Los gobiernos locales del Estado de México tienen una muy baja puntuación en las variables tecnología y seguridad, lo que disminuye su ubicación en el *ranking* y tiene implicaciones en los contenidos, calidad y eficiencia como gobiernos electrónicos. El caso de Apaxco es significativo ya que en las variables tecnología y seguridad sus valores son 0. Mientras que en la variable de seguridad los municipios de Toluca, Metepec, Atlacomulco y Nezahualcóyotl tienen valores también de 0.

Por otra parte, por región, los municipios urbanos del Estado de México se encuentran como lo muestra el cuadro 3. De este análisis, Morelos se muestra como líder regional, comparado con los gobiernos locales en el Estado de México y el Distrito Federal.

Cuadro 3
RANKING DE PORTALES MUNICIPALES URBANOS POR REGIÓN

<i>Municipio</i>	<i>Puntaje</i>	<i>Posición nacional</i>
Cuernavaca, Morelos	137	19
Tlalnepantla, Estado de México	134	22
Jiutepec, Morelos	118	26
Gustavo A. Madero, D.F.	111	29
Toluca, Estado de México	106	33
Meteppec, Estado de México	99	35
Atlacomulco, Estado de México	88	42
Iztapalapa, D.F.	87	43
Nezahualcóyotl, Estado de México	85	45
Cuajimalpa, D.F.	79	47
Valle de Chalco, Estado de México	79	47
Apaxco, Estado de México	28	58

Fuente: Sandoval (2009).

Con 137 puntos y un lugar 19 en el *ranking*, Cuernavaca es por tanto el municipio más destacado. En el otro extremo se identifica a Apaxco en el Estado de México, que obtuvo un puntaje más bajo y que además es el penúltimo lugar nacionalmente.

En el Estado de México se evaluaron en total siete municipios, siendo el Estado con mayor cantidad de municipios evaluados, que casi en su totalidad no obtuvieron calificaciones altas o satisfactorias. Estos resultados deben ser considerados como una evaluación preliminar, para que los gobiernos locales urbanos en el Estado de México intervengan de forma más directa y proactiva para mejorar, modernizar y desarrollar los contenidos de sus portales electrónicos. El gobierno electrónico requiere de estrategias de calidad, mejoramiento y evaluación para que cada vez más, los portales de los gobiernos locales sean útiles, efectivos y significativos para los ciudadanos.

El gobierno electrónico en municipios rurales del Estado de México

El estudio que se toma en cuenta en este apartado, es el otro reporte que está enfocado a los municipios de zona rural. Sandoval (2009b) tomó una muestra de 37 portales municipales en zonas rurales; para evaluar cada portal se aplicó un cuestionario de 35 preguntas conformadas por cuatro componentes: 1) información; 2) página web; 3) tecnología, y 4) formato (2009b: 4). El autor aplicó las mismas variables para los municipios urbanos que en los

municipios en zonas rurales. De los seis municipios analizados en el Estado de México, en el cuadro 4, se muestran los resultados alcanzados.

La evaluación de los gobiernos electrónicos en los municipios del Estado de México es muy pobre, ya que el primer lugar —Zacaltelco, Tlaxcala— obtuvo 140 puntos, en comparación con 23 del último lugar. Lo anterior implica que existe un abismo de diferencias y características entre un portal rural y un urbano. Dichas diferencias más que deberse a la situación geográfica se deben al compromiso político que existe para utilizar tecnologías de información en los municipios (2009b: 6), debido a que todavía no se consideran como herramientas efectivas de comunicación con los ciudadanos. En el caso del Estado de México, los seis gobiernos municipales se encuentran ubicados de la mitad del *ranking* hasta el penúltimo lugar, por lo que sus puntajes están muy lejos de mostrar el grado de desarrollo industrial y comercial de la entidad, en relación con otras entidades federativas.

Cuadro 4
RANKING DE PORTALES MUNICIPALES RURALES

<i>Posición</i>	<i>Municipio</i>	<i>Puntaje</i>
22	Calimaya	67
24	Tezoyuca	53
27	Luvianos	46
28	Villa del Carbón	43
29	Tlatlaya	36
31	Almoloya de Juárez	28

Fuente: Sandoval (2009).

El *ranking* general sólo ofrece una visión panorámica acerca del estado que guarda el uso de la tecnología en los municipios rurales, lo que permitiría saber si ya son gobiernos electrónicos o se encuentran en proceso de serlo. Una visión detallada de los gobiernos municipales rurales en el Estado de México, es observarlo por cada uno de los componentes que se midieron, en el cuadro 5 así como de los valores que alcanzaron.

El componente de información está conformado por la mayor parte evaluada de las preguntas del cuestionario. Sin embargo, es el componente con los puntajes más altos con un promedio de 29.97 en donde 27 municipios rurales están por encima del promedio. En general, se puede destacar que la mayor parte de los portales cumplen con los elementos mínimos para la consulta del ciudadano, aunque no se han consolidado como herramientas tecnológicas de información y conocimiento.

Cuadro 5
RANKING DE PORTALES MUNICIPALES RURALES POR VARIABLES

<i>Municipio</i>	<i>Información</i>	<i>Página web</i>	<i>Tecnología</i>	<i>Seguridad</i>	<i>Total</i>
Calimaya (22)	23	20	0	15	58
Tezoyuca (24)	21	22	0	10	53
Luvianos (27)	18	19	0	9	46
Villa del Carbón (28)	18	19	0	6	43
Tlatlaya (29)	16	16	0	4	36
Almoloya de Juárez (31)	10	10	1	7	28

Fuente: Sandoval (2009).

El promedio del componente, página web fue de 26-13 donde sólo 16 municipios están por encima del promedio, cuentan con un portal desarrollado, diseño bien elaborado y de fácil uso para el ciudadano. La mayor parte de los municipios están por debajo del promedio. Dentro de los municipios rurales, destaca en forma negativa el municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, siendo el que obtuvo la menor puntuación en este componente (2009b: 8).

El componente tecnología tiene los puntajes más bajos, con un promedio de 0, en donde sólo se calificó un elemento. Los municipios rurales del Estado de México en análisis, Calimaya, Tezoyuca, Luvianos, Villa del Carbón, Tlatlaya y Almoloya de Juárez, alcanzaron un valor prácticamente de 0. Ello demuestra que cuentan con requerimientos tecnológicos mínimos necesarios, situación que impacta en su puntaje y calificación total en el *ranking* nacional.

La mayoría de los municipios en zonas rurales está por debajo del promedio, no cuenta con la tecnología requerida y sólo dos municipios —Zacatlenco, Tlaxcala; y Concordia, Sinaloa— son los únicos que están por encima del promedio y que obtuvieron la máxima calificación. Mientras que el componente de formato con un promedio del 13.97 en donde únicamente se evaluaron siete elementos compuestos principalmente por calificar: página web para niños, actualización, publicación de fecha y hora de publicación, fueron elementos que tuvieron el menor puntaje ya que muy pocos portales lo contienen.

Por regiones, los gobiernos locales del Estado de México se ubican entre los últimos, en relación con otros estados con menor nivel de desarrollo como son el caso de Tlaxcala, Oaxaca o Puebla, como se muestra en el cuadro 6:

Cuadro 6
RANKING DE PORTALES MUNICIPALES RURALES POR REGIÓN

<i>Posición regional</i>	<i>Municipio</i>	<i>Total</i>
1	Zacaltelco, Tlaxcala	140
2	El Espinal, Oaxaca	131
3	Milpa Alta, D. F.	92
4	Pinal de Amoles, Querétaro	84
5	Santa Lucía del Camino, Oaxaca	77
6	Axochiapan, Morelos	75
7	Zempoala, Hidalgo	67
8	Coronango, Puebla	66
9	Calimaya, Estado de México	58
10	Tezoyuca, Estado de México	53
11	Luvianos, Estado de México	46
12	Tlatlaya, Estado de México	36
13	Almoloya de Juárez, Estado de México	28

Fuente: Sandoval (2009).

En esta región se puede observar que se encuentra mayor movimiento en las posiciones; ya que incluye al primero y los últimos lugares en el *ranking* nacional. Los municipios del Estado de México como Tlatlaya y Almoloya de Juárez, se encuentran en los últimos lugares, 29 y 31, respectivamente en el *ranking* de municipios rurales.

De acuerdo con los datos expuestos, sí en los municipios urbanos del Estado de México los resultados no son relevantes, los datos duros en los municipios rurales todavía existen enormes áreas de mejora para que estas herramientas tecnológicas sean verdaderos instrumentos de información y conocimientos.

En suma, tanto en el puntaje total, por componentes y por región del *ranking* de municipios en zonas rurales, los gobiernos locales del Estado de México muestran una calificación muy baja entre ellos, en relación con otras entidades federativas. Por ello, se requiere mayor apoyo para los gobiernos electrónicos, empezando por el apoyo político, técnico y administrativo para convertirlos en herramientas útiles y eficientes de comunicación con los ciudadanos.

Alcances y limitaciones del gobierno electrónico en los gobiernos locales del Estado de México

Los portales electrónicos de los gobiernos municipales —urbanos y rurales— en el Estado de México, deben reconocer el derecho de los ciudadanos

a relacionarse electrónicamente con la administración pública, para lo cual este derecho debe ser tan amplio como lo permita la naturaleza del trámite y pretensión de que se trate (CLAD, 2007: 10-11). Deben considerar las siguientes acciones:

- Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos reclamaciones y quejas a los gobiernos locales, quedando estos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales.
- Realizar por medios electrónicos, todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano, o bien, si el ciudadano así lo solicita.
- Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales.
- Acceder electrónicamente a los expedientes e información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de las entidades y municipios.
- Evitar la presentación reiterada ante la administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano otorgue su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre administraciones y distintas dependencias de la misma administración pública.

Un problema relevante es el mito tecnicista que en muchas ocasiones se instala entre los gestores del gobierno electrónico. En este caso, el uso de las tecnologías de la información se transforma en un fin en sí mismo —y no es considerado como un medio para alcanzar objetivos de la administración pública—, además de ser publicitado como una solución salvadora de todos los problemas de gestión pública (CLAD, 2010: 13). Se requiere una visión estratégica del gobierno electrónico para buscar la transparencia y la igualdad de trato a los ciudadanos, y utilizar así este instrumento de gestión para los debidos fines públicos a los cuales está destinado.

Los portales municipales urbanos brindan la posibilidad de interacción con el ciudadano, de comunicación social, de difusión de la información y de facilitación de servicios públicos, esto a través de herramientas tecnológicas que los ponen al alcance de los habitantes del municipio o de aquellos que lo requieran.

Los siete municipios urbanos que quedaron en la clasificación más alta, también con muchos puntos faltantes, muestra que a pesar de ser los mejores del país, todavía tienen muchos puntos de mejora y desarrollo en su servicio y calidad como portal (Sandoval, 2009a: 83). Sin embargo, existen municipios que avanzan, dando pasos relevantes en su modernización y en la implementación de mejoras en sus tecnologías de información, pero también hay municipios que muestran poca constancia en el mantenimiento de su sitio, en la actualización y desarrollo de ésta, haciendo que el sitio permanezca obsoleto y atrasado por años.

Los gobiernos electrónicos en municipios urbanos del Estado de México, requieren de efectivos apoyos para la modernización de los portales a nivel municipal, ya que son aquellos con los que los ciudadanos tienen contacto directamente al querer realizar alguna búsqueda de información o trámite. Asimismo, reiterar la importancia de cada municipio al incluir al menos un portal básico que lo represente, debido a la urgente necesidad que existe en la comunidad de ciudadanos que utilizan Internet como una forma de comunicación con sus familiares, empleados y ahora con el gobierno.

Por lo que se refiere al análisis de los portales electrónicos de los municipios en zonas rurales, a través de este estudio fue posible identificar las características que los municipios pueden tomar como áreas de mejora (Sandoval, 2009b: 37-38). Los gobiernos electrónicos en el Estado de México pueden ayudar a mejorar los municipios rurales, impulsando la comunicación con los ciudadanos y que no se encuentran presentes en sus actuales portales debido a:

- Falta de canales de información al no mostrar correo electrónico o teléfono de la fuente;
- Distinguir como se muestra su información de forma confidencial y pública;
- Para facilitar la navegación en el portal es necesario que cuente con un buscador de información interno;
- Es esencial que la página web pueda desplegarse en varias lenguas indígenas y con un portal para niños;
- Es necesario permitir seleccionar información, datos y guardarlos en alguna parte del sitio;
- Es importante tener la posibilidad de abrir el sitio rural desde teléfonos celulares para impulsar el uso de la tecnología, y que no sea solamente a través de la computadora.

En suma, los gobiernos electrónicos en los municipios urbanos y rurales del Estado de México, han empezado a desarrollar progresos para consti-

tuirse en verdaderas herramientas de comunicación entre los ciudadanos, aunque todavía requieren de una constante revisión, actualización y mejoramiento de los contenidos de información, tecnología y seguridad. Sólo en la medida que se entiendan los mitos y realidades de los gobiernos electrónicos en los países en desarrollo, en particular, en los gobiernos locales mexicanos, será posible contribuir al mejoramiento de los mismos en el mediano y largo plazos.

Conclusiones

El gobierno electrónico es un derecho del ciudadano para abrir múltiples posibilidades de acceder más fácilmente a las administraciones públicas. Permite promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento. Asimismo, permite eliminar las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus gobiernos y que alejan al ciudadano del interés por la cosa pública.

El gobierno electrónico implementado en los gobiernos locales ha iniciado un proceso de puesta en marcha en condiciones precarias, inmediatas y más vinculadas a una obligación que un convencimiento pleno como ejercicio de participación ciudadana. En un primer momento, los portales electrónicos de los gobiernos locales se construyeron con los elementos mínimos necesarios para permitir acceder a información y conocimiento de la acción gubernamental. En un segundo momento, se comienzan a desarrollar nuevas herramientas para que los gobiernos electrónicos respondan más eficaz y efectivamente a los requerimientos ciudadanos.

El análisis de los gobiernos locales —urbanos y rurales— en el Estado de México conforme a un estudio comparativo con otros gobiernos electrónicos de la misma importancia en 2009, muestran los avances logrados, pero al mismo tiempo, las áreas de oportunidad y las limitaciones tecnológicas que impiden que se conviertan en herramientas tecnológicas efectivas de interconexión y comunicación entre autoridades y ciudadanos activos.

En general, los gobiernos urbanos que cuentan con mayores recursos, personal y capacidades tecnológicas para implementar un gobierno electrónico, contrasta con las modestas capacidades tecnológicas de los gobiernos rurales que requieren de asesoría, recursos y capacitación para actualizar

sus portales electrónicos. No obstante, en ambos casos el gobierno electrónico es una herramienta efectiva de información y comunicación entre gobernantes y gobernados.

El gobierno electrónico no es una moda pasajera —como lo muestra el análisis realizado— debido a que forma parte de una estrategia de mayor alcance en la gestión pública contemporánea, que busca caracterizarse como democrática, ética, participativa y de buen gobierno. Los resultados que se puedan alcanzar en materia de gobierno electrónico formarán parte de un cimiento para la construcción de gobiernos abiertos (*open government*) y de una participación ciudadana más comprometida con los asuntos de gobierno.

Fuentes consultadas

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2010), *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, Santo Domingo, República Dominicana.
- _____ (2007), *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Santiago de Chile.
- LÓPEZ DÁVILA, Irak (2002), “e-Gobierno: ¿Revolución o moda?”, *Prospectiva*, México, *Política Nueva*, año 7, núm. 20.
- Política Digital* (2002), “Ruta crítica para el e-Gobierno”, núm. 4.
- RODRÍGUEZ BIZOLE, Élida (2009), “Informe de conclusiones: gobierno electrónico para la participación popular y la gestión del desarrollo”, en *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador-Bahía, Brasil.
- ROJO, Pablo (2009), “La innovación municipal se abre paso”, en *Política Digital*, México.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2002), “Mitos y realidades del gobierno digital”, en *Revista IAPEM*, IAPEM, Toluca, núm. 52.
- SANDOVAL ALMAZÁN, Rodrigo (2009a), *Reporte de portales municipales urbanos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- _____ (2009b), *Reporte de portales municipales zona rural*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- SOTELO NAVA, Abraham (2009), “Tecnología para acercar el gobierno a los ciudadanos: la experiencia mexicana”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México.
- _____ (2006), *México: un gobierno digital en expansión*, DPIimagen, México.

- _____ (2001), "El e-Gobierno: estrategia para la innovación en el gobierno federal", disponible en www.narxiso.com/egob.html
- WEST, Darrell M. (2009), "Gobierno electrónico: ¿qué promete? ¿qué ha conseguido?", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México.

Gobierno electrónico (*e-Government*) en las administraciones municipales: estudio de caso de los municipios Toluca y Metepec del Estado de México

Juan Miguel Morales y Gómez

Resumen

En este capítulo se analizará el nivel de los avances en el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, los cuales forman parte de las estrategias de modernización administrativas establecidas por los gobiernos municipales, las que se transforman en la capacidad de respuesta en la interacción entre sociedad y gobierno, a fin de que fluya la información que el mismo gobierno desea manifestarle a la población, en particular de acuerdo con sus necesidades; el espacio para que el ciudadano consulte información que desea saber con base en el derecho a la información y para realizar trámites; también para que el ciudadano y el gobierno en este caso el municipal, interactúen para resolver problemas que la sociedad demanda no sólo en el terreno de conocimiento de cualquier información, sino para ejercer su derecho y para generar las condiciones de su participación en cualquier momento y circunstancia. El estudio que se realizará será en dos municipios del Estado de México: Toluca y Metepec.

Introducción

Se iniciará este capítulo con el análisis de los avances en el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), las cuales forman parte de las estrategias de modernización administrativas establecidas por los gobiernos municipales, mismas que se traducen en la capacidad de respuesta en la interacción entre sociedad y gobierno, a fin de que se posibilite el flujo de información que el mismo gobierno desea manifestar; el espacio para que el ciudadano consulte información que desea conocer; también el lugar y tiempo para que el ciudadano y gobierno interactúen para resolver problemas de la sociedad, ello se constituye como una importante contribución para abrir un espacio de democracia, y para ofrecer de parte del

gobierno el mayor número de servicios que le faciliten al ciudadano que cumpla con sus responsabilidades, originando con todos estos avances confianza y a la vez se evite en mayor medida la corrupción.

Por otra parte, es necesario considerar los retos que deben enfrentar las administraciones locales en materia de gobierno electrónico, en la medida que bajo esta nueva forma de dar respuesta a la ciudadanía en relación con sus diferentes necesidades, los gobiernos municipales están obligados a buscar acercarse a la población, no sólo para conocer problemas, sino más bien para solucionarlos con la participación de la población mediante información oportuna y suficiente, con lo cual la misma ciudadanía podrá saber cuáles son los resultados en el uso de los recursos tanto financieros como administrativos, así como de las decisiones tomadas que se concretizan en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Se trata de que se aprecie hasta qué punto el gobierno electrónico contribuye a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas en comparación con estructuras tradicionales.

El gobierno electrónico visto como parte del programa de reformas administrativas en tanto uso de tecnologías de la información y comunicación TIC, significa transformar las estructuras, los procesos y sobre todo la relación entre ciudadanos y gobierno, generando una transformación en esta relación, con lo cual se podrán alcanzar niveles elevados de legitimidad de los propios gobiernos locales.

Se pretende en este capítulo realizar un estudio de caso de dos municipios del Estado de México: Toluca y Metepec, en 2010, en ellos se busca identificar y analizar a través del estudio de las páginas electrónicas la información diseñada para la interacción, así como la que se refieren a la tramitación de obligaciones ciudadanas. Ello permitirá encontrar hallazgos que pudieran ser relevantes para la gestión municipal y en la contribución a la democracia de los gobiernos locales.

Democracia y su concepción

Para poder entender desde la perspectiva conceptual el significado de democracia, vale la pena inicialmente decir que *democracia* es el poder del pueblo. La democracia para Norberto Bobbio, es la forma de gobierno en la que el pueblo es soberano, es decir, donde el poder es ejercido por el pueblo. Por lo tanto, llevar la democracia a la práctica no sólo significa que los ciudadanos sean incluidos en un ámbito democrático, donde únicamente eligen a

las personas que los representarán y decidirán por ellos, sino que tengan el derecho de tomar decisiones que les conciernen. Así, la democracia da pauta para que el pueblo se convierta al mismo tiempo en sujeto y objeto, y logre un sistema representativo gobernado por la voluntad del pueblo.

La democracia para ser entendida a cabalidad tiene que clasificarse en: directa y representativa pero con principios de legitimidad. Por lo que en el paso de la democracia directa a la representativa cambia el concepto mismo de pueblo. "Pueblo" designa un ente colectivo, y la palabra corresponde al conjunto de personas que se reúnen en una plaza o en una asamblea. En la democracia representativa de los grandes Estados, los que gozan de los derechos políticos, esto es, del derecho a participar aunque indirectamente en la definición de las decisiones colectivas, jamás se congregan al mismo tiempo en una plaza o en una asamblea para deliberar.

Lo anterior sin duda advierte que la democracia representativa es un sistema de las sociedades modernas y de grandes conglomerados, por lo tanto queda lejana la posibilidad de la reunión de todo el pueblo o su mayoría, e incluso se podría decir que se deben tener otros mecanismos para hacer que el pueblo opine, analice, participe y sobre todo decida y evalúe lo que el gobierno haga.

La democracia directa y la representativa tienen en común el principio de legitimidad o, en otras palabras, el fundamento de la obligación política, esto es, el principio según el cual un poder es aceptado como legítimo y como tal debe ser obedecido. Son dos los principios fundamentales de legitimidad del poder: aquel por el cual es legítimo el poder que descansa en última instancia en el consenso de quienes son sus destinatarios, y aquel por el cual es legítimo el poder que deriva de la superioridad de quien lo detenta (<http://www.redfilosofica.de/bobbio2002.html>).

Montesquieu (1777: 3) distinguió las formas de gobierno no sólo con base en los criterios tradicionales del número de gobernantes y su manera de gobernar, sino también con base en los principios que las orientan. Consideró como principio inspirador de la democracia la virtud que definió como "amor a la igualdad". El advenimiento al mismo tiempo irresistible y temido de la democracia significa para Tocqueville la llegada de una sociedad igualitaria (*idem*).

Los estados democráticos se fijan propósitos de transformación radical, a fin de darse cuenta del rotundo cambio de significado de la democracia que tuvo efecto, no por casualidad, después de la Primera Guerra Mundial y la aparición de esos movimientos que derivaron de ella. Esta mutación de significado ha dado origen a la llamada concepción procedimental de la

democracia, que hoy es abrazada por la mayoría de los estudiosos de política y puede echar mano de la autoridad de Schumpeter (1942), Kelsen (1981), Popper (1998) y Hayek (1979), aunque pertenezcan a diferentes tendencias políticas.

Schumpeter definió la democracia como un *modus procedendi* a partir del cual individuos específicos obtienen el poder mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular. De acuerdo con Kelsen, la democracia es esencialmente un método para seleccionar a los jefes, y su instituto fundamental es la elección. Es más que conocida la definición que Popper dio de la democracia como la forma de gobierno caracterizada por un conjunto de reglas que permiten el cambio de los gobernantes sin necesidad de usar la violencia. Finalmente, Hayek escribió que el mayor abuso que se puede hacer de la definición de democracia es el no referirla a un procedimiento para alcanzar el acuerdo sobre una acción común, y a cambio llenarla de un contenido sustancial que prescriba cuáles deben ser los fines de esta acción.

Es así que todo grupo social requiere tomar decisiones específicas, focalizadas y colectivas, todas ellas pretenden ser determinaciones que de manera genérica se orientan a la colectividad, no siendo tan importante el número de las personas que las toman no así el contenido de tales decisiones y sobre todo el grado de los beneficios otorgados y también considerar los perjuicios generados. Sin embargo, para que una decisión sea considerada colectiva y válida para todos, se requiere de reglas que establezcan quién está autorizado a tomarlas y de qué manera, así como disponer de mecanismos para controlarlas y de que las autoridades respondan con transparencia y rindan cuentas a la población.

Conviene ahora señalar la diferencia entre el orden democrático y el régimen democrático. El primero es aquel sistema de convivencia entre quienes son diferentes que, más allá del plano moral [...] permite a esos que son diferentes vivir juntos sin [...] violencia y transmitir el poder último, que es el de tomar las decisiones colectivas obligatorias, de manera pacífica. El régimen democrático en tanto es una condición del ejercicio mismo de los derechos políticos, debe asegurar, como se ha dicho, algunas libertades fundamentales, como las de opinión, reunión y asociación, sin las cuales falta la dialéctica de las ideas que permite alcanzar la decisión a la que se debe someter toda la colectividad mediante el control recíproco de las opiniones (<http://www.redfilosofica.de/bobbio2002.html>).

La democracia bajo estas dos características, plantea la idea de sistema y condición, las dos van dirigidas a: saber vivir juntos con diferencias y dirimirlas sin violencia, es decir aceptando todo este sistema y toda esta

condición, es decir, que libertad e igualdad son características obligadas para entender la democracia en cualquier tiempo y condición, de otra manera difícilmente podremos avanzar en esta forma de organización de todo Estado moderno.

Otra concepción de democracia que vale desde nuestra opinión presentarla y comentarla es la de Samuel P. Huntington (1989): “la definición de democracia la cristalizó en tres enfoques:

1. De acuerdo con las fuentes de autoridad.
2. De acuerdo con los fines o propósitos del gobierno.
3. De acuerdo con los medios o instituciones.

De acuerdo con las fuentes de autoridad, la connotación más recurrida es la democracia como gobierno del pueblo. Algunos agregan en forma retórica: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Pero para Huntington esta definición carece de sentido desde un punto de vista empírico y analítico.

El órgano gobernante en una democracia no siempre es definido en una forma tan amplia. Jefferson identificaba la democracia con el gobierno de la clase media. Otros, como el gobierno de los trabajadores. Bryce señalaba que la democracia existe cuando gobierna “la mayoría de los ciudadanos calificados”.

Una segunda manera de definir un gobierno democrático es en términos de los *propósitos u objetivos* que éste cumple. Pero ¿cómo definir estos objetivos? ¿Serán el bienestar humano, la igualdad, la justicia, los derechos humanos, la realización del individuo, la libertad, el bien común? Los objetivos que se presentan suelen ser generalmente de carácter idealista. Prácticamente todos los líderes políticos aseguran perseguir fines democráticos, en este caso todos los estados serían democráticos.

La dificultad de definir a la democracia en términos de fuentes de autoridad o de propósitos de gobierno, ha llevado en las últimas décadas a enfatizar una definición institucional de democracia. La democracia tiene un significado útil sólo si se le define *en términos institucionales*. La institución clave en una democracia es la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas.

La formulación moderna más importante la hizo Schumpeter (1942), señalando que: “El método democrático es aquel mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas, en la cual los individuos adquieren la facultad de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo”.

El enfoque institucional, de la tesis de Schumpeter, posibilita distinguir la democracia de otros sistemas contemporáneos, a saber, los sistemas totalitario y autoritario. Las dimensiones claves por las que se pueden comparar con la democracia son tres:

1. La forma en que se eligen los líderes a través de elecciones competitivas u otros medios.
2. El alcance y la naturaleza de la participación de la ciudadanía en el gobierno.
3. El alcance y la naturaleza del control de la sociedad, en especial el control de la economía por parte del gobierno.
 - 1a. regla. La democracia es competitiva, mientras que los sistemas autoritarios y totalitarios son no competitivos; los sistemas democráticos y totalitarios son participativos (el primero con participación autónoma y el segundo con participación movilizada, en tanto que los sistemas autoritarios son no participativos. Los *sistemas totalitarios* ejercen un control amplio o total sobre la sociedad y la economía, mientras que los *sistemas democráticos y autoritarios* ejercen solamente un control limitado o moderado" (Leal, 1996).
 - 2a. regla (<http://www.members.tripod.com/~propolco/monograf/democra.htm>).

Todos estos conceptos que conforman la teoría de la democracia permiten configurar los referentes que servirán para establecer la relación existente entre el deber ser y la realidad, para con ello establecer los niveles y énfasis de diferenciación y encontrar los hallazgos que permiten a su vez evaluar que tanto los gobiernos municipales de acuerdo con el estudio de caso, están avanzando en modernización y democracia si se toma en consideración lo que señala el desarrollo de su gestión mostrado en sus páginas electrónicas.

La e-Democracia como respuesta a la modernización de las organizaciones

En los tiempos actuales sin lugar a dudas se viene conformando una nueva forma de acceder a la comunicación y por lo tanto a las personas, sin importar el tiempo y el lugar donde se encuentren, también es sorprendente

que las gestiones y decisiones que hoy se toman, impactan en la vida acelerada y a la vez forman parte de nuestra cotidianidad.

Es así que los seres humanos nunca más que ahora y estamos seguros que en el futuro será todavía más rápido y efectivas las respuestas a la ciudadanía, aunque para ello es evidente que la voluntad política es fundamental, pues disponemos del instrumento más accesible, efectivo y poderoso para ejercer la democracia, Internet.

Internet se ha convertido en una herramienta importante en el mundo. Resulta sorprendente la activa participación de la sociedad civil en el ejercicio de la “e-Democracia”.

Los aspectos que favorecen para Internet son: “el ejercicio de la “e-Democracia” surge en muchas ocasiones como iniciativas privadas e independientes, en otras por organizaciones constituidas y con fuertes infraestructuras. Ocasionalmente sirven a grupos de presión, partidos políticos y/o ONG. Es un instrumento que permite participar desde un seudoanonimato, sin necesidad de identificarse directamente, aunque pudieran ser identificados de manera indirecta por número de IPs, por citar un ejemplo. Las personas participan para ejercer el derecho que les otorga el vivir en democracia: realizar denuncias, exponer sus problemas, participar dando su opinión y realizando sugerencias, votar medidas económicas y políticas, participar en encuestas, etcétera (<http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/041102artprin.html>), además vale que se consulte la siguiente dirección (<http://amipci.org.mx>), la cual contiene información actualizada sobre el uso de Internet en México.

Incluso con una mayor participación, cultura política y con un nivel de vigilancia de lo que hace el gobierno, pudiera incorporarse la función de evaluación con su correspondiente castigo para el servidor público que incumple con su responsabilidad sea quien sea y del partido político que sea.

Contar con la conectividad para este tipo de ejercicio es una experiencia positiva en la que los ciudadanos adquieren mayor participación y los políticos asumen con mayor responsabilidad el rol que les corresponde. Estos instrumentos pueden servir para dar confianza a la ciudadanía; ofrecer seguridad en el ámbito de su denuncia, sobre todo en denuncias de corrupción por funcionarios en el poder; dar muestras directas de solidaridad y apoyo; permitir la integración de sectores diversos que sólo convergen en el espacio virtual.

De cierta manera podría decirse que la e-Democracia toma en sus manos el rol que han desempeñado por mucho tiempo los medios masivos de

comunicación, con la ventaja adicional de que no se pliega a intereses de grupos de poder.

Los aspectos contrarios son que cualquier ciudadano con conectividad puede convertirse en un catalizador y manipulador de información, utilizando estrategias para sabotear el proceso: ataques de virus, intromisión en los sistemas (servidores), intervención de las comunicaciones, etcétera (*idem*).

Claro está que se corren riesgos importantes, incluso pueden desquiciar la información por ende los resultados y ello ocasionar múltiples problemas para las organizaciones sean privadas o públicas, tratándose de las últimas los niveles de riesgo son mucho más graves y de consecuencias desastrosas. De ahí que es importante estar consciente y hacer lo necesario para evitar y combatir las amenazas y los ataques a la vida normal de Internet y sus derivaciones de comunicación e información. Existen varias formas de ejercer la e-Democracia:

- E-mail, son la aplicación más frecuente, se hacen denuncias de arbitrariedades gubernamentales tanto a instancias nacionales, como a medios de comunicación y otras instancias internacionales.
- E-zine, iniciativa de los boletines o *Newsletter* que las principales asociaciones, cámaras de comercio, juntas de empresarios utilizan para mantener informada a sus miembros a un relativo bajo costo.
- *Mailing list*, listas que contienen resúmenes noticiosos de las principales informaciones referentes a intereses del cliente.
- *Forum* de discusión, lugares virtuales de reunión donde las personas intercambian ideas como si estuvieran en una mesa redonda. Son usados para conversar, obtener consejos de expertos, discutir temas, planificar proyectos, o mantenerse en contacto con familiares.
- *Newsgroups*, grupos de noticias; práctica que se expande rápidamente. La información se envía a una moderación centralizada que redirige a todos los miembros del grupo.
- *Web sites*, concentran la información en un solo lugar. Es accesible a un número ilimitado de personas.

El término e-Democracia no es, todavía, una expresión extendida. Pero en la práctica ya es una herramienta poderosa que permite la participación de la sociedad civil en el proceso de gobernar por el pueblo y para el pueblo.

Gobierno electrónico (*e-Government*) como espacio para fortalecer la democracia desde la Administración Pública

Una de las aplicaciones más importantes que han ofrecido las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) es la posibilidad de modernizar la gestión pública a través de su uso para la prestación de servicios, el mejoramiento de la operación interna y el fortalecimiento de sus relaciones con ciudadanos, empresas y otros grupos sociales, lo que se ha denominado gobierno electrónico (*e-Gobierno*). El *e-Government* tiene como objetivo incrementar la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y organizaciones, así como lograr un gobierno competitivo que contribuya a alcanzar las metas de crecimiento económico y desarrollo social. El uso de las TIC en el gobierno también tiene el potencial de transformar sus relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras áreas del mismo gobierno (Banco Mundial, 2008; Gil-García y Helbig, 2006).

Sin embargo, la transformación del gobierno mediante el uso de TIC requiere de cambios institucionales y organizacionales complejos y no simplemente de la adquisición de hardware y software. En la construcción del *e-Gobierno* se deben considerar diversos niveles y elementos (Fountain, 2001; Gil-García, 2006).

Una implementación exitosa del gobierno electrónico (*e-Government*) debe asegurar el acceso de toda la población, a la información, uso y aprovechamiento de los diversos servicios públicos que ofrece el gobierno. Los verdaderos beneficios del *e-Gobierno* no están únicamente en el uso de la tecnología, sino en su correcta aplicación a los procesos gubernamentales y a la generación de valor para los ciudadanos, las empresas y otros grupos de la sociedad (Dawes y Pardo, 2002; Gant, 2003; Garson, 2004; Kraemer y King, 2003; Pardo y Jiang, 2007).

Las TIC han generado como una de sus principales aplicaciones y de mayor impacto para la sociedad el gobierno electrónico (*e-Government*), es así que todavía hoy no hemos logrado dimensionar hasta donde puede impactar tanto en el presente como en el futuro, si para ello pensamos que las administraciones públicas disponen de una herramienta importantísima para mejorar la organización interna de los gobiernos desde el federal pasando por el de los estados o subnacionales, hasta los locales o municipales. La posibilidad de agilizar todos los trámites que se traducen en recursos para el funcionamiento de los gobiernos en un rubro fundamental que es el económico. Adicionalmente están otros aspectos que

tienen que ver con las principales demandas que refieren para el caso de los gobiernos locales, como son el de los servicios públicos en una interacción gobierno-ciudadanos y de ciudadanos-gobierno.

En México, el gobierno electrónico (*e-Government*) como parte de la modernización de la administración pública se intensificó en el periodo presidencial de Vicente Fox. Incluso puede decirse que es parte de los mecanismos de una política de innovación gubernamental. En este sentido siendo más precisos, el gobierno electrónico avanzó no sólo en el gobierno federal sino en muchos gobiernos de los estados y de una parte importante en los gobiernos municipales. Ahora, los ciudadanos pueden acceder solicitando información o haciendo trámites, sin embargo, todavía falta mucho trecho por recorrer. Las computadoras se están transformando en espacios de atención a los ciudadanos desde sus hogares o de lugares como son los *cibers* café. Los esfuerzos del gobierno federal mexicano son importantes aunque como se había dicho insuficientes, lo fundamental es que se ha iniciado la modernización en este aspecto, aunque en materia de rendición de cuentas y de acceso a la información, las tareas de los gobiernos federal, estatal y municipal son todavía incompletas para construir desde la organización gubernamental la democracia y la efectividad en beneficio de la población. No obstante vale la pena señalar que en el concierto mundial México ocupa el lugar 55 en el *ranking* con un peldaño de mejoría entre 2010 y 2012 (www.unpan.org/e-government).

Estudio de caso: los gobiernos municipales, Toluca y Metepec en el año 2010

Este estudio de caso tiene el propósito de probar los referentes teóricos aplicados a la realidad de dos municipios del Estado de México que son de los más importantes, puesto que se trata de Toluca, capital del estado, y Metepec, municipio colindante con Toluca y que muestra en los últimos años un importante desarrollo económico si tomamos en consideración el Índice de Desarrollo Humano. Los dos municipios en materia de administración y gestión pública se ubican en los primeros lugares, dentro del Estado de México, además también si analizamos el nivel de páginas electrónicas, son de los municipios que han avanzado más dentro de la entidad, por lo que para esta investigación resulta pertinente estudiarlos a la luz de la modernización y principalmente en materia de democracia.

Se partió de analizar las páginas electrónicas y a su vez se determinó efectuar una clasificación de ésta tomando en consideración que se trata de un análisis sobre modernización y democracia, por lo que es importante valorar en general que dispongan de una página electrónica que contengan varias ventanas con información del gobierno, para la sociedad en el tema de la consulta de información y su acceso, así como íconos que permitan que el ciudadano realice trámites desde su casa o de un ciber café en lo referente a pagos de impuestos y servicios, asimismo que existan iconos que muestren la comunicación entre el ciudadano y el gobierno de manera interactiva en cualquier momento, de acuerdo con las necesidades del ciudadano con lo cual no sólo se constatará la modernización del gobierno, sino también el grado de apertura a la ciudadanía con lo que se verificará su nivel de democracia.

Derivado de lo expuesto, se realizó una clasificación en cuatro rubros:

1. Contar con página electrónica.
2. Que la página muestre iconos de información gubernamental.
3. Que la página disponga de iconos para que el ciudadano realice trámites de pagos.
4. Que la página muestre iconos para que el ciudadano y el gobierno interactúen en forma permanente.

Es así que con estos cuatro niveles de desarrollo de las páginas se puede valorar lo que cada gobierno municipal ha realizado tomando en cuenta que tales gestiones están cumpliendo un año de administración y gobierno.

Municipio de Toluca

Este municipio cuenta con su página electrónica que se ha actualizado desde el inicio de la gestión, tiene varios iconos como son: ayuntamiento, comunicación, transparencia, municipio, trámites y servicios, organismos y contacto y tiene *links* de pago de predial, geolocalizador, quejas y derechos humanos, mi foto presidenta y boletín empresarial, de esta información se puede apreciar que en su mayoría es del gobierno al público en general incluyendo los ciudadanos de Toluca.

Llama la atención en este primer nivel de análisis en materia de modernización y se puede calificar de buena en virtud de que la página y cada uno de los iconos abren rápidamente, lo cual se puede decir que en términos técnicos es adecuado.

Por lo que se refiere a la variedad de iconos muestra información pertinente para la ciudadanía de manera general, aunque habrá que decir que la cultura ciudadana todavía no exige una mayor información. Vale la pena señalar que de todos los iconos se muestra uno que tiene que ver con la apertura del gobierno para buscar la comunicación con el ciudadano, en este caso se refiere al icono de quejas y el de derechos humanos que en un primer nivel de análisis deja ver la intención del gobierno por comunicarse con los ciudadanos cuando éstos necesiten algo que el gobierno está obligado a servir o informar.

En el nivel de información que muestra la página al abrir cada icono, se aprecia que el gobierno en su mayoría tiene la idea de informar a la ciudadanía en diversos temas, siendo necesario quizá realizar una encuesta a la ciudadanía en la que se pregunte al ciudadano si la página tal como está diseñada en términos de información es suficiente, necesaria, pertinente y de calidad.

Sólo por mencionar un ejemplo para mayor evidencia no existen iconos que ofrezcan información de salud, educación, empleo y atención de los grupos en pobreza.

Por lo que se refiere a los iconos en donde se pueden realizar trámites para pagar predial, Toluca como administración lo tiene integrado desde el inicio del proceso hasta concluir con el pago y obtener el comprobante correspondiente, o si el causante lo desea puede imprimir el comprobante de predial e ir al banco, o alguna oficina del gobierno municipal que atienda al ciudadano en el pago de predial. Aquí lo que es importante señalar derivado de este trámite, es que todavía es lento y en ocasiones se interrumpe el proceso, lo cual puede desesperar al ciudadano y lo más negativo, desconfiar en el trámite y quizás en la administración municipal, además sólo es un trámite, y entonces habrá que desarrollar otros más para pagos como obtención de documentos necesarios para el ciudadano, como la carta de vecindad.

Finalmente, en cuanto a la interacción del gobierno con la ciudadanía se puede comentar que se tienen muy pocas posibilidades de que el ciudadano consulte, pida y exija la actuación del gobierno sobre todo en materia de seguridad pública, participación ciudadana, desarrollo comunitario o atención a grupos sociales vulnerables. Esto quiere decir que todavía hay pocas opciones para que el ciudadano se implique en las decisiones gubernamentales.

Este nivel de desarrollo de la página electrónica que refiere al gobierno electrónico como instrumento para avanzar en materia de democracia, en

donde el ciudadano sea atendido rápidamente y con gran efectividad, todavía está en las etapas iniciales, lo cual es fundamental considerar para que desde este gobierno se mejore generando condiciones de democracia que puedan ser institucionalizadas y que trasciendan la temporalidad de las gestiones municipales.

Municipio de Metepec

Por lo que toca al gobierno de Metepec se tiene que en relación con la página electrónica, ésta tiene los siguientes iconos:

El municipio cuenta con su página electrónica que ha sufrido modificaciones a la llegada del nuevo gobierno municipal. Dispone de varios iconos como son: presidencia, dependencias, trámites, turismo, eventos, transparencia y Metepec en vivo.

Destacan varios *links*: pago de agua, pago de predial, oficina virtual de empleo, transparencia, innovación gubernamental, boletines electrónicos, vengan esos cinco, censo de población, agenda, sala de prensa, galería multimedia, compromisos, cultura, premio ox calidad web, Sicosiem, SAT, así como varios enlaces más.

Con lo anterior nos podemos dar cuenta que en su página electrónica enfatiza la información a la ciudadanía, muestra por tratarse de un municipio turístico un icono referido a la promoción de este sector, refiere la innovación gubernamental del gobierno, la transparencia, que refiere a la obligatoriedad de informar a la ciudadanía de ciertos documentos e información sobre la administración municipal. Este gobierno de acuerdo con su página refiere algunos iconos de orientación social, como es el caso de oficina virtual de empleo, censo de población, cultura. Además de disponer de dos iconos para el pago de trámites como son el predial y el agua.

En lo que a la parte de información se refiere, la mayoría de los iconos tiene como propósito mostrar y orientar a la ciudadanía, es decir se aprecia una preocupación por informarla, siendo necesario ampliar más la información, darle un sentido de profundidad para evitar que sea enunciativa y organizarla para que esté más informada y esto garantice y legitime al gobierno.

En lo que se refiere al renglón de trámites, Metepec cuenta con dos servicios fundamentales que son el predial y el pago de agua, con lo cual a los ciudadanos o causantes les permite realizarlos desde la comodidad de su casa, aunque es necesario hacer un mejoramiento para que funcionen rá-

pidamente y con efectividad para dejar satisfechos a los usuarios. Adicionalmente en igualdad de circunstancias a Toluca, se requiere aumentar los trámites que la ciudadanía haga desde su casa e ir reduciendo otros trámites que se realicen en forma tradicional.

En la parte final, se encuentran aquellos iconos que permiten la interacción en donde se pueden señalar los que se refieren al *link* de transparencia, espacio donde se muestran los trámites de cada una de ellas y que son enunciativos, lo que quiere decir que funciona a la usanza tradicional. Los únicos trámites posibles por la vía electrónica es el pago del agua y del predial, donde se manifiesta en primera instancia la interacción del gobierno al ciudadano y posteriormente del ciudadano al gobierno. No obstante y pese a dicha facilidad, la página debería tener un mayor número de trámites que se pudieran realizar y no sólo colocar en la página información para efectuar trámites tradicionales.

Existen dos mecanismos, que en términos de normatividad, funcionan para que el ciudadano pueda acceder a información gubernamental y el gobierno proporcione la respuesta respectiva. No obstante, la información no es la suficiente, además existe otra que se considera legalmente confidencial. Esos mecanismos son Infoem vía la obligación de transparentar los gobiernos y Sicosiem que es la solicitud para consultar institucionalmente y pedir la información que se requiere del gobierno municipal. Se puede estar de acuerdo que en términos de modernización es un avance para que el ciudadano conozca lo que su gobierno realiza.

Un avance importante que este municipio muestra es la existencia de las redes sociales como *hi5*, *twitter* y *facebook* que permiten la interacción con el gobierno, o al menos la autoridad puede saber lo que opina el ciudadano.

Conclusiones

La concepción de democracia directa y representativa, debe ser vista bajo criterios de modernidad, puesto que ambas tienen en común el principio de legitimidad y el fundamento de la obligación política, es decir, el principio de un poder aceptado como legítimo, que se traduce en que debe ser obedecido. Son dos los principios fundamentales de legitimidad del poder: el consenso de quienes son sus destinatarios y aquel que deriva de la superioridad de quien lo detenta.

Con fundamento en lo que señala Schumpeter (1942): "El método democrático es aquel mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones

políticas, en la cual los individuos adquieren la facultad de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo". Ello significa, lo democrático se orienta a la competencia de candidatos y es el pueblo quien decide por cuál opción votar, por cuál proyecto y acciones de cada contendiente elegir.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son hoy en día los instrumentos para modernizar la gestión pública a través de su uso para la prestación de servicios de calidad, el mejoramiento de la operación interna e impulsar las relaciones ciudadanas, las de las empresas y otros grupos sociales. Ello constituye el gobierno electrónico que ahora se le ha dado la responsabilidad de incrementar la eficiencia, la efectividad, la transparencia, la accesibilidad, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y organizaciones, además de inhibir la corrupción y hacer del gobierno una organización competitiva para que la ciudadanía elija el derrotero que más le conviene traduciéndose en contribuir a la obtención de metas de crecimiento económico y desarrollo social.

Las TIC han producido como una de sus principales aplicaciones y de mayor impacto para la sociedad, el gobierno electrónico. Sin embargo, todavía hoy en día no se ha logrado dimensionar hasta dónde puede impactar, tanto en el presente como en el futuro, por lo tanto, las administraciones públicas disponen de una herramienta importantísima para mejorar la organización interna de los gobiernos desde el federal, de los estados o subnacionales y los locales o municipales. La posibilidad de agilizar todos los trámites que se traducen en recursos para el funcionamiento de los gobiernos. Adicionalmente están otros aspectos que tienen que ver con las principales demandas que refieren para el caso de los gobiernos locales, como son el de los servicios públicos en una interacción gobierno-ciudadanos y de ciudadanos-gobierno.

El gobierno electrónico (*e-Government*) en México ha avanzado no sólo en el gobierno federal, sino en muchos gobiernos de los estados aunque minoritariamente en los gobiernos municipales. A pesar de ello, los ciudadanos pueden acceder solicitando información o haciendo trámites e incluso en un nivel de mayor repercusión interactuando gobierno-ciudadanos, sin embargo, todavía falta un gran trecho por recorrer. Las computadoras se están transformando en espacios de atención a los ciudadanos desde sus hogares o de lugares como lo son los *cibers* café. Los esfuerzos del gobierno federal mexicano son importantes, aunque insuficientes, no obstante y habrá que reconocerlo, se ha iniciado la modernización en este aspecto, pero en materia de rendición de cuentas y de acceso a la información, las tareas de los

gobiernos federal, estatal y municipal son todavía incompletas, lo cual impide construir desde la organización gubernamental la democracia y la efectividad en beneficio de la población.

Del estudio de caso, se puede afirmar que en torno a la focalización de la interacción gobierno ciudadanía en el caso de Toluca, muestra un avance importante, sin embargo, deberá realizar un mayor trabajo tanto técnico como de gestión que refleje lo que el gobierno ha comprometido en su plan de desarrollo y de manera puntual las políticas públicas que se están construyendo, en donde se aprecien todos los programas y acciones que se están realizando desde la perspectiva social, de participación comunitaria, consulta ciudadana, voz ciudadana y evidentemente todos aquellos trámites que se tengan que hacer de parte de la ciudadanía en términos obligatorios, como aquellos que se refieren a necesidades de la población y en donde ésta tenga cada vez más confianza de participar y utilice progresivamente el gobierno electrónico para así mejorar la transparencia, y reducir la corrupción para favorecer la legitimidad de los gobiernos.

En el caso de Metepec, se muestra en la parte específica de la interacción, un sensible mejor nivel de interacción con la ciudadanía, puesto que aparte de lo que tiene Toluca, Metepec adiciona un trámite más como es el pago del agua, cuenta con un icono sobre empleo que también muestra algunas interacciones y finalmente, la obligatoriedad en materia de transparencia con el Sicossem y el Infoem y las redes sociales como son: *chat* en línea, *web mail*, quejas y denuncias, *twitter*, *facebook* y *hi5*, demuestran el impulso democrático a través de nuevas formas de interaccionar con la sociedad, que es ejemplo para ser aprovechadas por los gobiernos para estar en comunicación con la ciudadanía, y así saber lo que opina el ciudadano y en especial sobre las acciones del gobierno local, lo cual evidentemente será para reorientar el trabajo, mejorarlo, atenderlo, reconvertirlo y con todo ello legitimarlo.

Por último, el sistema de participación de la población a través de Internet, permitirá la recepción, clasificación, estudio y publicación de las propuestas formuladas por la población y por los miembros de la comunidad científica y tecnológica. Ofrecerá catálogos flexibles para clasificar las propuestas, foros de debate, bibliotecas virtuales con perfiles de los usuarios para que éstos puedan informarse acerca de propuestas anteriores para facilitar la participación, elegir un tema, enviar una propuesta y para actuar en foros de debate, lo cual permitirá elevar el involucramiento ciudadano y con ello el que la comunidad exija resultados y en caso de fallas aplicar los castigos correspondientes.

Fuentes consultadas

- ALONSO, Jorge (2002), "Discusiones sobre la democracia y elecciones", en *Convergencia*, núm. 27, enero-abril, México.
- Banco Mundial (2008), "Definición de E-Gobierno", disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,menuPK:702592~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:702586,00.html>
- DAWES, S. S. y T. A. Pardo (2002), "Building Collaborative Digital Government Systematic Constraints and Effective Practices", en W. J. McIver y A. K. Elmagarmid (eds.), *Advances in Digital Government. Technology, Human Factors, and Policy*, Kluwer Academic Publishers, Norwell, pp. 259-273, en José Ramón Gil-García, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández, *Gobierno electrónico en México*, CIDE, México.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José (1995), *La democracia como forma de gobierno*, núm. 3, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.
- FOUNTAIN, J. E. (2001), *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, Washington, en José Ramón Gil-García, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández, *Gobierno electrónico en México*, CIDE, México.
- GANT, J. P. (2003), *Delivering E-Government Services through the Access Indiana Information Network*, Center for Technology in Government, University at Albany, SUNY, Albany.
- GARSON, G. D. (2004), "The Promise of Digital Government", en A. Pavlichev y G. D. Garson (eds.), *Digital Government: Principles and Best Practices*, Hershey, Idea Group Publishing, pp. 2-15.
- GERMANI, Gino (2002), "Cultura política en América Latina", en Nelson Acosta, revista *Convergencia*, núm. 28, mayo-agosto, México.
- GIL-GARCÍA, José Ramón, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández (2008), *Gobierno electrónico en México*, septiembre, disponible en www.telecomcide
- _____ (2006), *Enacting State Websites: A Mixed Method Study Exploring E-Government Success in Multi-Organizational Settings*, Paper presented at the 39th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), organized by the College of Business, University of Hawai'i at Mānoa, Estados Unidos, enero 4-7.
- _____ y N. Helbig (2006), "Exploring E-Government Benefits and Success Factors", en Ari-Veikko Anttiroiko y Matti Malkia, *Encyclopedia of Digital Government*, Hershey, Idea Group Publishing.
- _____ y L. F. Luna-Reyes (2003), "Towards a Definition of Electronic Government: A Comparative Review", en A. Mendez-Vilas, J. A. Mesa González,

- J. Mesa González, V. Guerrero Bote y F. Zapico Alonso (eds.), *Techno-legal Aspects of the Information Society and New Economy: An Overview*, Badajoz.
- GONZÁLEZ, Roberto (2000), "Reforma del Estado y gobernabilidad: elementos conceptuales para comprender la reforma del Estado desde un enfoque politológico", en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 5, julio-diciembre, España.
- GRAMBERGER, M. (2001), "Citizens as Partners: OECD Handbook on Information", Consultation and Public Participation in Policy-Making, OECD Publications Service, París, disponible en http://www1.oecd.org/publications/e-book/420114_1E.PDF.
- HAYEK, Friedrich (1979), "Libertad económica y gobierno representativo", en *¿Inflación o pleno empleo?*, trad. Unión Editorial, Diana, México, en José Fernández Santillán (1996), *Estudio preliminar a Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Antología)*, FCE, México.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1989), "El sobrio significado de la democracia", en *Revista de Estudios Públicos* núm. 33, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- KELSEN, Hans (1981), "La democracia, II Mulino, Bolonia", en José Fernández Santillán (1996), *Estudio preliminar a Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Antología)*, FCE, México.
- KRAEMER, K. L. y J. L. King (2003), "Information Technology and Administrative Reform: Will the Time After e-Government be Different?", Paper Presented at the Heinrich Reinermann Schrift Fest, Post Graduate School of Administration, Speyer, Germany, en José Ramón Gil-García, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández, *Gobierno electrónico en México*, CIDE, México.
- MONTESQUIEU, Charles (1977), *El espíritu de las leyes*, Porrúa, México, en José Fernández Santillán (1996), *Estudio preliminar a Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Antología)*, FCE, México.
- PARDO, T. e Y. Jiang (2007), "Electronic Governance and Organizational Transformation", en *ACM International Conference Proceeding Series*, vol. 232, en José Ramón Gil-García, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández, *Gobierno electrónico en México*, CIDE, México.
- POPPER, Karl (1998), *La sociedad abierta y sus enemigos*, traducción de Eduardo Loedel, Paidós (Paidós Básica, núm. 1), Barcelona, José Fernández Santillán (1996), *Estudio preliminar a Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Antología)*, FCE, México.
- SARTORI, Giovanni (2003), *Qué es la democracia*, trad., Miguel Ángel González Rodríguez, Taurus, México.
- SCHUMPETER, Joseph (1942), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, Barcelona, en José Fernández Santillán (1996), *Estudio preliminar a Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Antología)*, FCE, México.

Fuentes electrónicas

<http://www.members.tripod.com/~propolco/monograf/democra.htm> (fecha de consulta 12 de julio de 2010).

<http://www.redfilosofica.de/bobbio2002.htm> (fecha de consulta 12 de julio de 2010).

<http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/041102artprin.html> (fecha de consulta 12 de julio de 2010).

<http://www.toluca.gob.mx> (fecha de consulta 6 de julio de 2010).

<http://www.metepec.gob.mx> (fecha de consulta 8 de julio de 2010).

<http://www.unpan.org/e-government> (fecha de consulta 9 de julio de 2012).

LEAL L., Antonio, *El crepúsculo de la política*, LOM Ediciones, Santiago, disponible en <http://amipci.org.mx> (fecha de consulta 9 de julio de 2012).

Lerma, un gobierno electrónico fallido (2010-2012)

Rodolfo Téllez Cuevas

Resumen

El conocimiento de las innovaciones electrónicas y tecnológicas se ha desarrollado y llega hoy a los gobiernos, a la administración pública. El presente aborda las novedades del *gobierno electrónico* aplicadas a la administración pública municipal de Lerma de Villada (2009-2012), Estado de México. Al iniciar (marzo de 2011), encontramos una *página web* municipal de vanguardia, empero hacia principios de 2012 ésta fue cancelada. Esta página web municipal acentuó el binomio gobierno-gobernados mientras duró. ¿Qué sucedió? Deducimos que obedeció a situaciones *coyunturales*, volviéndose esta aspiración innovadora, en un simple *gobierno electrónico fallido*, si consideramos que dicha administración terminó el 30 de noviembre de 2012 y no en agosto como era habitual.

Introducción

Escribir sobre el gobierno electrónico puede resultar muy complejo; pero es un tema en la agenda de los gobiernos y de la administración pública, tanto teórica como práctica. El municipio es la base neurálgica y por lo tanto debe estar *ad hoc*, con los cambios innovadores, que le permitan ser más competitivo en su función de gobierno y su acercamiento con la ciudadanía.

El municipio de Lerma es el objeto del presente trabajo y se divide en tres partes. En la primera, se discutirá el rol de la globalización y la necesidad de retomar a la tecnología y sus avances al ámbito de la administración pública, a través de la herramienta más usual, Internet, el cual como vaso comunicante entre la tecnología y la administración pública, ha dado como resultado el gobierno electrónico, que cuenta con elementos de análisis, como por ejemplo su conceptualización y definiciones, esto se aborda en el segundo segmento. La tercera parte está sustentada en la información

de campo¹ realizada en el municipio de Lerma, el análisis operacional e impacto del proyecto de gobierno electrónico (OCDE, 2003; Luna *et al.*, 2010: 68)² con base en tres aspectos: formas de evaluación, *ranking* y nivel. Las conclusiones y las fuentes empleadas cierran esta labor.

Datos generales del municipio de Lerma de Villada

Antes de ir al fondo de nuestro estudio daremos algunos datos sobre el objeto de nuestro estudio, el municipio de Lerma de Villada. Fue fundado el 29 de marzo de 1613 por el tianguistense Martín Reolín Barejón (Romero, 1971: XV, 55; Jarquín, 2009: 31, 32) y desde antes de ese suceso ha sido estratégica política y geográficamente, ya que se encuentra ubicado entre las ciudades de México y Toluca; incluso fue capital del Estado de México (Caleidoscopio, 2010: 47).³ Se erigió municipio el 9 de febrero de 1825 y es parte del Valle de Toluca, Estado de México.⁴ De acuerdo con el portal <http://www.estadodemexico.com.mx/portal/lerma/> cuenta con una población de 105,578 habitantes (dato hasta 15 de julio de 2012).

Su desarrollo económico es el siguiente: *Agricultura*, se cultiva 5,576.5 hectáreas (de todo el territorio municipal) de las cuales predomina el maíz (en un 80 y 20 por ciento otros productos). La *Ganadería* está representada por aves de corral (aves, gallinas, guajolotes) y ganado ovino y porcino; su *Industria*, cuenta con un complejo que ocupa 60 por ciento de superficie en varias ramas (alimentaria, textil, metálica, química y automotriz). Sus plazas comerciales son importantes por su ubicación (tiendas de ropa, muebles, calzado, alimentos, ferreterías, materiales para la construcción,

¹Agradecemos al ingeniero Fidel Alejandro Castillo Ambriz, presidente municipal de Lerma, y a Oswaldo Oropeza Méndez, secretario técnico, su disponibilidad y tiempo para llevar a cabo la entrevista con el autor, el 31 de marzo de 2011 en Palacio Municipal. De igual forma al ingeniero Enrique Riva Palacio Galicia, por su apoyo para que ésta se realizara.

²Es muy común emplear otros términos afines como e-Gobierno, *gobierno digital*, *e-gov* (en inglés abreviado), *e-gob*, *gobierno digital*, *gobierno en línea* o *gobierno conectado*.

³Otros casos: en el siglo xvii, se construyó el puente a la salida oriental de la cabecera, con la ingeniería de esa época y que después se reconoció en 1934 *Monumento Nacional* (Romero, 1971: 229-241). En los años cuarenta (siglo xx), en su territorio se desarrolló el *Sistema Lerma* de orden acuífero, para abastecer del vital líquido a la Ciudad de México (Barrera, 2009: 105-118).

⁴Sus colindancias territoriales son: "Al norte con los municipios de Xonacatlán, Jilotzingo, Otzolotepec y Naucalpan de Juárez; al sur con Capulhuac; al oriente con Huixquilucan y Ocoyoacac; al poniente con San Mateo Atenco, Metepec y Toluca"; y con las coordenadas: "Latitud Norte: 19 grados 17 minutos; Longitud oeste: 99 grados 31 minutos; (y) con una superficie de 22 mil 864.31 hectáreas" (*Gaceta Municipal*, 2009: 3).

papelería, carnicerías, etcétera). En lo referente al sector terciario, este se concentra en la cabecera y atiende hospedaje, moteles, alimentación, centros nocturnos, transporte turístico, asistencia profesional (<http://www.estadodemexico.com.mx/portal/lerma/>).⁵

El entorno de la globalización

La adopción de nuevos paradigmas y enfoques para hacer eficaces a las instituciones, ha vuelto de gran utilidad a Internet y a una serie de herramientas de información y comunicación innovadoras. Así, los parámetros de eficiencia administrativa serán medidos por el grado de eficacia de las organizaciones públicas (Téllez-Cuevas, 2009: 78). Y esto llega a la federación, estados y los municipios. Lerma no es ajeno a dichos cambios. El tercer milenio ha sido sellado por el uso de la tecnología y en especial la información, que juega un papel vital para cumplir con varios ejes de las políticas públicas.

Tecnología, información y comunicación

La globalización trajo consigo una ola de cambios, asociados a nuevos paradigmas. Se habló de un *Nuevo Orden Internacional e Institucional* (Moreno, 2005: 200-204; Bribiesca, 2002: 44) y la innovación tecnológica es un factor de reestructuración de los mercados (Martínez, 2009: 93-94). El uso de tecnologías informáticas y de comunicación conllevó un paradigma organizacional nuevo, enfrentado a la renuencia de cambio; la tecnología es una estrategia en sí misma, ya que quien la emplea en su favor, se coloca a la vanguardia, haciéndose más competitivo (Téllez-Cuevas, 2009: 78).

En la tecnología encontramos variación y día con día crece su diversidad⁶ y su surtido ha avanzado, y en este momento varios de los adelantos

⁵La Población Económicamente Activa para 1990 era de “18 mil 708 las cuales se encuentran en los siguientes sectores: en el primario 2 mil 158, en el secundario 9 mil 161, terciario 6 mil 092 y el resto se encuentra en otras actividades”. Este dato no se actualizó debido a la irregularidad del portal y de la información.

⁶Tenemos las tecnológicas siguientes: 1. *Laptop* y radiocomunicación; 2. Video interactivo; 3. Tecnología de rastreo e identificación automática; 4. Computación de alto rendimiento; 5. Redes de datos compartidos y de telecomunicaciones; 6. Sistemas expertos e inteligentes; 7. Software de soluciones corporativas; 8. Administración a través de Internet (a través del *e-mail* —correo electrónico— hoy en día es tan común, que las nuevas generaciones han usado un código escrito para acortar los mensajes, tergiversando el lenguaje [Amaro, 2009: 76-78]); algunos consideran que el uso de redes, Internet y otras herramientas ha creado nuevas *adiciones* (Covarrubias, 2009: 91-

ya son obsoletos. Esto obliga a Estados y gobiernos a no ser extraños a dicha encrucijada; en consecuencia, el sector público debe incorporarlos a su función administrativa. Se ha acercado más a los gobiernos con sus ciudadanos; se conocen y conviven a través de la participación, el uso y acceso a la *tecnología gubernamental*, y uno de los impactos está en el gobierno. La administración pública debe encontrar en estos cambios tecnológicos los instrumentos para una nueva gestión que “aporta interacción interna y externa” (Bribiesca, 2002: 42, 43).

La tecnología y el sector público

La economía y las demandas del mercado internacional vienen exigiendo la innovación, que las hacen más atractivas (Case y Fair, 2005: 463, 480; Bribiesca, 2002: 46). La tecnología informática es imperativa e incluso las estadísticas que se presentaron en marzo de 2011 reflejan la utilidad de tales medios de comunicación e información, como se puede apreciar en el cuadro 1.

Los cambios de los paradigmas han avanzado y su impacto mundial, evidente en las organizaciones, son inevitables; en caso opuesto, la resistencia ocasiona conflictos (Bribiesca, 2002: 45; Téllez-Cuevas y Zamora, 2007: 67-69). México está atento de lo que pasa en Estados Unidos y el mundo (Case y Fair, 2005: 546), lo que ha generado cuestiones y acciones más integradoras. El sector público mexicano, en todos los niveles, ha hecho uso de la tecnología emulando al sector privado; se han adoptado estándares propios de la administración privada, como la gerencia pública, la *gobernanza* y otros (Sánchez, 2006).

93]); 9. Tecnología *eXtensible Mark-up Language*, en inglés XML; hoy HTML (Gaudry, 2009: 92); 10.- Sistemas de gestión de Información Empresarial (EIM, en inglés); 11. Innovaciones cómputo en *grid*, o modelos *mashups*, o el código abierto o *Web 2.0*; 12. Fibra óptica, telefonía celular y satelital, el *BlackBerry*; 13. Redes como *Wifi*, *wimax*, telefonía IP y la radiofrecuencia (Téllez-Cuevas, 2009: 80); 14. *E-mail*, *hi-5*, *Twitter*, *Facebook*, *blogs*, *Wiki* (es un sitio *web* con un número de páginas “que pueden ser editadas por varios voluntarios usando un navegador. La palabra quiere decir ‘rápido’ en hawaiano [...] Ward Cunningham adoptó el término para nombrar el proyecto de sitio de Internet en que trabajaba, luego de conocerlo de boca de un empleado de mostrador del aeropuerto de Honolulu, quien le dijo que tomara el autobús gratuito, cuyo nombre es Wiki wiki” [Gaudry, 2009: 90]. Recordemos el escándalo de *Wikipedia*, que puso a temblar al gobierno de Estados Unidos y secueces); y otras redes (*Redes*, 2010: 92, 93); 15. GPS (Global Positioning System: es un dispositivo de tecnología satelital que puede permitir, determinar la posición geográfica en cualquier parte del mundo, Escalante, 2009: 96); 16.- La *www* (World Wide Web) o *web*; 17. GRP (Government Resource Planning, planeación administrativa); 18. *SaaS* (Software as a Service); 19. *SED* (Sistema de Evaluación y Desempeño) (*Diplomado*, 2010-11); 20. Las páginas y sitios o portales electrónicos; y, 21.- Las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación).

Cuadro 1
DATOS DE USUARIOS DE TECNOLOGÍA A NIVEL MUNDIAL

<i>Tipo de tecnología</i>	<i>Núm. de usuarios</i>	<i>Tipo de tecnología</i>	<i>Núm. de usuarios</i>
Telefonía móvil	5,300 millones habilitados	Dispositivo portátil	103 mil personas los ven
Video <i>YouTube</i>	1,400 millones conectados	Internet- <i>cibernautas</i>	Más las mujeres
Servicio 3G	940 millones de suscriptores	Internet-país	Irlanda, primer lugar mundial
Mensajes de texto	200 mil mensajes por minuto		

Fuente: *Estadísticas. Viviendo en el video* (2011: 60, 61).

Esto ha originado que la sociedad sea más participativa, más informada e involucrada en los asuntos públicos; por lo tanto, la administración pública debe generar las condiciones para establecer el nexo Estado/gobierno-sociedad no sólo con la consigna legitimadora, sino con la demostración de sus actos de gobierno; plasmando nuevas relaciones tendientes a fortalecer ese binomio (Rodríguez, 2006: 31; Bersano, 2006: 12). Por eso, “la administración pública ha incorporado el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC, en su abreviatura) dentro de los procesos y servicios gubernamentales, tendencia que se ha conocido como ‘Gobierno Electrónico’” (Salazar y Moreno, 2010: 233). Éste constituye algo novedoso en “la relación entre tecnologías de información, gestión pública y acción política” (Orrego, 2004: 54).

Matizando el impacto de la tecnología en la administración pública se pretende “evitar la profundización de las desigualdades, facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social” (Carta, 2007: 3). Ahora bien, esta modernización digital de los gobiernos viene a ser parte de su oferta pública en sus respectivos ámbitos de influencia y jurisdicción (Bribiesca, 2002: 44; Páez, Iribarren y Neüman, 2003; Bersano, 2006: 9-11).

Internet y la conceptualización del gobierno electrónico

La tarea de los gobiernos hoy es más compleja. Para aligerarla han encontrado en la tecnología, una forma de hacer más eficaz y eficiente su labor. Una de esas bondades cibernéticas es Internet —inicialmente no se conoció así—, el cual tuvo un origen en la estrategia de defensa y de información militar, después de la Segunda Guerra Mundial, por el gobierno de Estados

Unidos, que la mantuvo secretamente. Fue en los años setenta cuando se promovió un proyecto llamado *Gutenberg*, que estructuró la primera *biblioteca virtual*, proporcionando información a disposición del público: el primer documento que se “subió” fue la *Declaración de independencia* de ese país (Gaudry, 2009: 90-91). El término aparecido en diciembre de 1974 describe una exclusiva red global en un trabajo realizado por investigadores de la Universidad de Stanford, en el cual se explicaban los criterios de diseño del programa (Gaudry, 2009: 90).

En los años ochenta las nuevas tendencias de la administración pública, comienzan a incluir categorías del mundo empresarial —*gestión pública* o *gerencia pública*— e inclusive concretizándose en Nueva Zelanda (Araya y Porrúa, 2004: 17; Sánchez, 2007: 349; Pacheco, 2004: 191). A estos adelantos administrativos y el uso de Internet, aplicados a la administración pública se le denomina gobierno electrónico (Pacheco, 2004: 189-190). El gobierno electrónico, se usa “para dar cuenta de las transformaciones que produce la incorporación de tecnologías de información y la comunicación” en el servicio público (Araya y Porrúa, 2004: 17). Incluso *Wikipedia* lo definió: “es la interacción digital entre el gobierno y los ciudadanos [...]” (<http://en.wikipedia.org/wiki/E-Government>). Este binomio se puede reproducir a los negocios con el comercio electrónico; o entre gobierno y religión; gobierno y justicia. El gobierno electrónico sirve para la interacción entre gobierno y sociedad, consolidando gobernabilidad en todos los niveles de gobierno nacional e internacional (Busquets, 2009: 76-77).

La OCDE (2003: 1) lo define como “el uso de las TIC, y en particular Internet, como herramienta para lograr un mejor gobierno”. Para Salazar y Moreno (2010: 233) es la incorporación de TIC a procesos y servicios gubernamentales publiadministrativos. Salazar (2009: 221) indica que la “utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los procesos administrativos para la prestación de los servicios públicos y organización administrativa, hacia los habitantes y el municipio”. Para Luna, Gil-García y Sandoval (2010: 67), el gobierno electrónico es estrategia “clave para la reforma administrativa en los gobiernos alrededor del mundo” Baxter (2000: 1) lo refiere como el uso tecnológico que mejora los servicios gubernamentales en beneficio ciudadano y de “socios comerciales y empleados”.

El criterio de Agustín y Clavero (2009: 163) es que el gobierno electrónico emplea herramientas para concientizar y participación ciudadana, en beneficio y desarrollo de políticas que incluyen “las áreas de salud, economía, educación, medio ambiente, igualdad de género, gobernanza electrónica, protección de la diversidad cultural, entre otras”.

En Bersano (2006: 22) esta herramienta es útil para derrumbar el muro entre sociedad y gobierno “recurriendo a las facilidades que brindan las Tecnologías de la Información y poniéndolas a disposición de la ciudadanía”. Con su uso “el ciudadano podría estar permanentemente informado de todo lo que sus gobiernos hacen, acceder fácilmente a la información referente a tales hechos y relacionarse [...] de una manera eficiente, rápida, cómoda”.

Para la *Carta Iberoamericana*, el gobierno electrónico y *administración electrónica* son sinónimos, pues ambas emplean las TIC en los órganos administrativos mejorando la información y los servicios, dando orientación eficaz y eficiente de la gestión pública, haciendo más transparente al sector público y fomentando la participación ciudadana, sin menoscabo legal (CLAD, 2007: 7).

Para el gobierno mexicano es indistinto gobierno electrónico y *gobierno digital*, considerándolo una estrategia⁷ que “impulsa la utilización óptima de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación” haciendo más eficiente la gestión gubernamental, suministrando servicios de calidad y que la ciudadanía pueda constatar la transparencia de la función pública “en todos los ámbitos de gobierno” evitando la corrupción al interior del gobierno federal (C:\Users\HOGAR\Desktop\gobierno electrónico\Estrategia de Gobierno Digital en México.mht).

Como se podrá deducir de la concepciones de gobierno electrónico, hay unanimidad sobre el uso de TIC: vemos que las TIC están en el centro de la aplicación del gobierno electrónico y en este sentido aquéllas deben mejorar la comunicación en democracia entre el ciudadano y su gobierno (Bersano, 2006: 11).⁸ Empero, hay un estudio muy detallado (Martínez, 2009: 193, 194) sobre el esclarecimiento de la diversidad de sinónimos del gobierno electrónico, como ya lo mencionamos al inicio de este trabajo (nota 2). Esto

⁷El Sistema Nacional e-México, a través de “la Declaratoria de Conectividad para el Sistema e-México (15 de julio de 2002 en Los Pinos) estableció las directrices para el desarrollo de un programa de implementación de tecnologías de la información en México”. Objetivos: “incrementar el acceso a recursos informáticos, fortalecer la adopción de tecnología digital en comunidades tradicionalmente marginadas de este tipo de herramientas, y enlazar a los usuarios de los servicios gubernamentales con el aparato burocrático” (Pacheco, 2004: 191). El gobierno del Distrito Federal, establece que el gobierno electrónico [...] es parte de un programa que incluye la agenda de *Política Informática* y describe el modelo de desarrollo tecnológico, y para ello implementa el uso de TIC para “incrementar la eficiencia, competitividad, promoción al desarrollo económico, rendición de cuentas, atención ciudadana y transparencia del Gobierno del Distrito Federal”: Programa Especial de Desarrollo de Tecnologías de Información y Comunicación (Predetic) (http://www.cge.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=56). El gobierno usa e-gob.

⁸Esto ha generado dar respuesta a diferentes interrogantes por parte de los ciudadanos.

implica un error al confundir “la e-Administración y el e-Gobierno, ya que la primera se circunscribe al estudio del uso de las TIC, preponderantemente el Internet, por la administración pública a través de sus actividades burocráticas. En tanto que el gobierno electrónico se conceptualiza más ampliamente” (Martínez, 2009: 194).⁹

En otro sentido, “la doctrina jurídica anglosajona se refiere al e-Government como equivalente de la expresión castellana e-Administración, al referirse al mismo como el empleo de las TIC en la realización de actividades estrictamente administrativas” (Martínez, 2009: 194). La discrepancia crece: se ha acuñado un término más “evolucionado”, e-Governance, refiriéndose a la aplicación de TIC en las actividades de gobierno en toda su extensión, gobierno electrónico (Martínez, 2009: 194). Para tener un punto axial del gobierno electrónico, plasmaremos las concepciones de esta herramienta tecnológica publiadministrativista (véase cuadro 2).

Cuadro 2
ELEMENTOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

<i>Autor</i>	<i>Elementos</i>	<i>Autor</i>	<i>Elementos</i>
Araya y Porrúa	- Uso de TIC; Servicio público	Agustín y Clavero	- Herramienta; Desarrollo de políticas
Wikipedia	- Servicio electrónico - Nexo gobierno-ciudadanos	Bersano	- Uso de TIC; Nexo ciudadano-gobierno: rinde cuentas
Busquets	- Nexo gobierno-ciudadanos - Gobernabilidad y reingeniería - Nacional e internacional	Carta	- Uso de TIC; Nexo ciudadano-gobierno - Proporciona información - Rinde cuentas: eficaz y eficiente
OCDE	- Uso de TIC - Internet y mejor gobierno	Gobierno Federal	- Uso de TIC; Información gubernamental - Rinde cuentas y transparencia eficaz y eficiente
Salazar y Moreno	- Uso de TIC - Proceso y servicios públicos	Gobierno D.F.	- Programa administrativo: uso de TIC - Información eficaz-eficiente: rinde cuentas y transparencia
Luna <i>et al.</i>	- Estrategia de TIC - Reforma administrativa	Martínez	- Hay sinonimias: <i>Sentido administrativo</i> , usa TIC - Nexo administración-ciudadanía - <i>Sentido gubernativo</i> : es más amplio
Baxter	- Tecnológico-administración - Ciudadanos socios	Doctrina anglosajona	- Sinonimia: <i>e-gov</i> y <i>e-administración</i> - Uso de TIC: actividades administrativas

Fuente: Elaboración propia.

⁹La *administración electrónica*, implicará el uso de las TIC en tareas de gobierno, que incluyen la e-Participación, la e-Democracia, el voto electrónico, la e-Justicia y excluidos de la noción e-Administración, más estricta.

Para los fines de este trabajo, reconoceremos el término *gobierno electrónico*, debido a su aplicación en los ámbitos y sistemas federal, estatal y municipal. Éste cuenta con elementos y ciertas características, que deben tomarse en cuenta para su implementación.

Elementos del gobierno electrónico y la administración pública

El gobierno electrónico cuenta con algunos principios básicos (CLAD, 2007: 8-10), los cuales son: 1) *principio de igualdad*. Sin restricciones en el empleo de los medios electrónicos; 2) *principio de legalidad*, está garantizado desde las leyes federales y estatales, incluyendo el *respeto a la privacidad*; 3) *principio de conservación*, que garantiza la conservación de los documentos —que ingresen— en las mismas condiciones que los medios tradicionales; 4) *principio de transparencia y accesibilidad*, garantiza un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario; 5) *principio de proporcionalidad*, adecuación de los requerimientos con relación a la naturaleza de la relación establecida con la administración; 6) *principio de responsabilidad*, la administración y el gobierno responden por sus actos realizados por medios electrónicos y los realizados por mecanismos tradicionales, y 7) *principio de adecuación tecnológica*, se opta por la tecnología más adecuada. Recomendando usar estándares abiertos y libres.

Las acciones que se persiguen a través del e-Gobierno son muy específicas: más eficiencia y efectividad de la gestión gubernamental; instalación de infraestructura tecnológica gubernamental; promover y aplicar la administración del conocimiento y la *colaboración digital*; rediseño de procesos administrativos con tecnologías de información para el desarrollo, actualización y consolidación de las distintas áreas de la administración pública; más información y divulgación de los servicios y trámites electrónicos —e-Servicios— para beneficio, comodidad del usuario-ciudadano; ganar presencia en distintos ámbitos de interés ciudadano.

Del mismo modo, ampliación de otros mecanismos como la e-Democracia y “participación ciudadana, aplicando y desarrollando tecnológicos de planeación, participación y atención a la población, espacios en línea que identifiquen y recojan los planteamientos, problemas, necesidades y propuestas de la ciudadanía, facilitando su seguimiento”; asimismo, promover una política informativa, de comunicación y organización “formada por los responsables de las Tecnologías de Información” (C:\Users\HOGAR\Desktop\gobierno electrónico\Estrategia de Gobierno Digital en Mexico.mht).

Una vez delineados los dos basamentos del e-Gobierno, diremos que los primeros antecedentes del gobierno electrónico en México datan de 1994 (Luna, Gil-García y Sandoval, 2010: 69); ya en 2002 con una serie de acciones encaminadas a la modernización administrativa del gobierno federal, creándose el Sistema Nacional e-México, como parte de una estrategia del gobierno digital y que es llevado a cabo por parte la Secretaría de la Función Pública (Luna, Gil-García y Sandoval, 2010: 69). Esta estrategia se basa en tres ejes: conectividad, contenidos y sistemas (Pacheco, 2004: 191).¹⁰ De igual forma el gobierno del Estado de México cuenta con su portal web (www.edomex.gob.mx), en el que se pueden consultar toda una serie de servicios y actividades sustanciales del gobierno estatal; se dispone además de redes sociales como *facebook* (<http://es-es.facebook.com/gobierno.edomex>).

Gobierno electrónico y la administración pública municipal mexiquense

Esta revolución tecnológica se ha implementado para favorecer la productividad y para acortar la distancia entre gobierno y ciudadanía. En el sexenio presidencial 2000–2006, la Secretaría de Gobernación creó las bases de lo que debía ser el gobierno electrónico municipal, denominado e-Local, disponiendo de metodología para tal fin y de un instituto¹¹ (Salazar, 2009: 224; <http://www.e-local.gob.mx/>). E-local es un grupo de “acciones y herramientas de conocimiento y transformación del ámbito local, que tienen como base de operación las tecnologías de la información, especialmente Internet”.

Es un proyecto federal por medio del cual se pretende que exista Internet en todos los municipios y “consta de productos y servicios claramente integrados, considerando al usuario final (funcionario municipal y ciudadanía), diseñados de una forma clara, de fácil uso y de una gran utilidad para éste” (<http://www.e-local.gob.mx/>).

En el plano estatal, el gobierno del Estado de México ha implementado formas tecnológicas-electrónicas para consolidar el nexo gobierno-ciudadanía; lo mismo ocurre en el interior del territorio mexiquense, que incluso

¹⁰Los otros dos ejes —contenidos y sistemas— son: “Contenidos básicos en E-México: e-Aprendizaje, e-Salud, e-Economía y e-Gobierno”. Y en el caso de sistemas “se refiere específicamente al diseño y ejecución de las plataformas tecnológicas en las cuales se encuentra soportado el sistema”.

¹¹Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal.

se tiene el apoyo de instituciones públicas hacia los municipios, para estructurar “explorar estas nuevas herramientas” (Salazar, 2009: 221-224). El municipio de Lerma, ha tenido la necesidad de recurrir a la tecnología de cada época en que le tocó desarrollarse.

El gobierno electrónico de Lerma

Este apartado se integra de la forma siguiente: *a*) abordaremos este análisis considerando la entrevista directa con las autoridades de Lerma (teniendo en cuenta siete rubros); posteriormente, *b*) nos centraremos en la descripción del portal municipal, y *c*) se hará una evaluación teniendo en cuenta los parámetros que aportan Luna, Gil-García y Sandoval; Rodríguez y Salazar.

Autoridades responsables del gobierno electrónico de Lerma

La actual administración municipal cuenta con un portal web sobre los servicios que presta, a pesar de carecer de infraestructura propia (el municipio está incorporado al Sistema Estatal de Informática). Lerma cuenta con este portal desde el inicio de la administración (2009-2012), aunque hay que mencionar que la administración anterior (2006-2009) también construyó su propio portal, lo cual nos indica que este municipio mexiquense ha hecho uso del gobierno electrónico al menos desde 2006. La anterior administración contrató el dominio, cuyo nombre fue retomado por el H. Ayuntamiento de Lerma en el trienio anterior (www.lerma.gob.mx; Entrevista, 2011).

Los criterios que se tomaron para crear el portal fueron, en un principio, los que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y su reglamento señalan, mismos que el alcalde solicitó contar con los requisitos mínimos, además del toque personal de su administración, como el caso de la divisa del H. Ayuntamiento: *Lerma un gobierno de la gente* (Gobierno municipal de Lerma, 2009).¹² Después de tomar en cuenta a la ley, se reconoció que la información debía estar de acuerdo con lo siguiente: directorio, historia, misión, visión, información de boletines electrónicos, servicios que se ofrecen, facilidades para captar la información por parte de la ciudadanía y —a la vez— la administración. Esto último, ha conllevado la captación de información que se desconocía, aunque se admite que nunca será 100 por ciento de la manera más directa (Entrevista, 2011).

¹²El lema de la administración lermense anterior era: “Lerma, itrabajando para ti!”.

Servicios públicos y atención ciudadana

En este rubro se perciben ante todo los problemas que no se prevén a través de los medios tradicionales y en el portal se determinan, y casi siempre son en cuanto a los servicios públicos, y los notifica la ciudadanía, como por ejemplo la existencia de baches, alumbrado público, rutas de basura —que cuenta con GPS, para determinar si el servicio se presta o no; o cuándo inicia, termina y la periodicidad de éste—, entre los más recurridos.

En el caso del alumbrado público en el municipio, cada poste cuenta con un número de registro y cuando el servicio se omite por fallas, el ciudadano lo reporta con el número del poste y el área responsable lo marca en rojo, como señal para atenderlo a la mayor celeridad. Por lo que atañe a la obra pública, que se lleva a cabo en las comunidades, colonias y calles del municipio, es a través del portal donde el ciudadano puede consultar la obra, la comunidad, el estatus de la misma, el recurso empleado y su origen, la ficha técnica y las fotos del avance de aquélla y así darle seguimiento. También, la administración municipal les da seguimiento: es decir, que esta información puede ser consultada tanto externamente como por la administración interna. Este servicio también está soportado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y su reglamento (Entrevista, 2011).

La atención ciudadana se da a través de los correos electrónicos que hacen llegar a la administración municipal; o mediante la existencia de múltiples solicitudes de atención, por lo que se programan las visitas —cuando así se requieren por parte de las áreas responsables— para no desgastar a los recursos en una sola visita. En algunos casos, la ciudadanía recurre a la atención directa en las oficinas municipales y es allí donde se les auxilia en el(os) trámite(s) y documentos que deben presentar.

En el portal web, se puede encontrar información para concentrar inversión; es decir, hay disponibilidad de observar —por este medio— los usos de suelo para los inversionistas, el tamaño de estos —el uso del suelo— a través del Sistema de Información Geográfica, SIG-Lerma. El inversionista, además de consultar las viabilidades, también suele estar interesado en la rendición de cuentas y la transparencia de las autoridades municipales. Para la administración municipal esto es un beneficio ya que se traduce en credibilidad ante la población, al dar respuesta a estas interrogantes, tanto al interior como hacia fuera del municipio (Entrevista, 2011).

Aparte del SIG, se tienen *cargados* otros datos como son escuelas y hospitales, centros sociales, vías de comunicación, e incluso hay cartografía

donde se encuentran los límites ejidales, el uso del suelo y otros servicios públicos: la idea es unir toda la información en una plataforma que permita ofrecer todos los servicios que podrían darle en el municipio, de servicios “comerciales, públicos y privados”. En otro sentido, un problema, que sale del ámbito del e-Gobierno es el de la seguridad pública, ya que no hay un *centro de mando de seguridad pública*, por lo que es imposible dar una respuesta pronta al ciudadano, debido al tiempo de respuesta. En esta área se reconocieron carencias, que desde luego resultaría imposible dar una solución rápida, si por ejemplo la ciudadanía sufre algún delito en su patrimonio (Entrevista, 2011).

Información y comunicación

El canal de contacto más directo con el que cuenta la administración municipal de Lerma con la ciudadanía es el *e-mail*, para conocer las inquietudes, mismas que se canalizan a través de la secretaría técnica para darle seguimiento. En los casos de la información solicitada por *e-mail*, se contesta en su totalidad. Cuando se trata de información clasificada, la unidad de acceso a la información es la que sigue el trámite (Entrevista, 2011).

A través del SIG, que cuenta con una base de datos, se presentó para dar a conocer las *capas* del uso del suelo, ya que hay personas que buscan invertir en Lerma desde su lugar de origen, como Monterrey o en otra parte del mundo. La información que se proporciona es de índole agrícola, ganadera o industrial; así como las normas y las autoridades involucradas; y los criterios de viabilidad. Igualmente por medio del SIG, se obtiene la cartografía digital autorizada, que es homologada con las normas internacionales y las del Estado de México.¹³ Lo ideal es tener una cartografía de todo el municipio, a través de la actualización y —de igual forma— esté autorizada la fotografía de la lotificación o de la casa o la nave industrial, para que la administración municipal cuente con mejores parámetros a la hora de fijar costos y costes tributarios (Entrevista, 2011).

La información más consultada por parte de la ciudadanía fue: transparencia, boletines electrónicos de las giras y actividades del presidente municipal, entre otras; historia municipal (antecedentes monográficos y desarrollo municipal), estadísticas y el informe del alcalde. En cuanto a la

¹³Existe una unidad de información a través de Igecem (Instituto de Información e Investigación Geográfica y Catastral del Estado de México), homologando cada dirección, casa o lote a través de una cartografía, y que ésta sirva para fijar indicadores catastrales, de construcción, entre otros.

demanda de aquélla, es mayoritariamente de escolares, que la solicitan para sus trabajos estudiantiles, ha habido incluso visitas de grupos estudiantiles a las instalaciones municipales; aunque, también “nos preguntan más a través de la página”. No está la administración municipal exenta de recibir demandas tendenciosas de la población, pero es casi nula (Entrevista, 2011). La página electrónica recibe supervisión periódica: es trimestral y una anual, ya que lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y la Gaceta del Gobierno del estado —que dicta los lineamientos y el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (Segemun) a través del sistema de evaluación con respecto del área de información—. Esta evaluación sirve para programar las actividades (se hacen anualmente) relevantes y sustantivas; y se hacen las observaciones y actualizaciones respectivas a la página (Entrevista, 2011).

Por lo que respecta a los datos personales de los servidores públicos municipales, sólo se ponderan los que marca la ley y se refieren a la actividad del presidente municipal —por ejemplo— a través del boletín electrónico (semanal). Se usan otras tecnologías como: videos en las oficinas municipales, con los reportes de las actividades realizadas; las redes sociales; los boletines electrónicos por áreas y el del presidente; y el aporte del sig (Entrevista, 2011).

Transparencia

El gobierno electrónico en Lerma toma como parámetro y mística de servicio la transparencia de sus servicios y la rendición de cuentas; y para ello se apega a los lineamientos que la ley de la materia y su reglamento les obliga a hacer; amén de evitar las prohibiciones del mismo ordenamiento jurídico. La página es un parámetro en cuanto a la transparencia de las actividades realizadas por la administración; se da cuenta a la ciudadanía del uso y manejo de recursos. Por ejemplo, las compras y las adquisiciones de recursos de la administración municipal, se hacen a través de licitaciones, publicados a través del portal y de acuerdo con la ley de transparencia (Entrevista, 2011).

Marco legal del gobierno electrónico de Lerma

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (artículo 5º); la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y su reglamento, y la Gaceta del gobierno estatal.

De la Ley de transparencia estatal, el artículo 12 indica que: el municipio está obligado a disponer en su *medio informativo electrónico* que incluya: “Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones en los que se establezca su marco jurídico de actuación; [...] directorio de servidores públicos”; programas anuales de obras, información sobre procesos de licitación y contratación; los “sistemas, procesos, oficinas, ubicación, costos y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, así como el registro de las solicitudes recibidas y atendidas”.

También los datos generales y horarios de atención al público de los responsables de la unidad de información; acuerdos y documentos de orden oficial; el presupuesto asignado y la forma de ejecución; los padrones de beneficiarios de programas municipales. En los procesos para la adquisición de bienes, arrendamiento y prestación de servicios; los convenios suscritos; los mecanismos de participación ciudadana en políticas públicas municipales; el contenido de la planeación y programación; la agenda de actos públicos; información reservada y clasificada; expedientes concluidos sobre alguna solicitud al municipio; las auditorías y la contraloría municipal; los programas de trabajo e informes anuales; así como los indicadores con las metas y objetivos del Plan Municipal; los trámites y servicios ofertados y sus requisitos; y, los informes estadísticos y las cuentas municipales.

Impacto

La página web es una inversión y no un gasto, debido a que ha redituado y traído beneficios a la comunidad. Aunque no cuenta con una numeración de visitas, hay un control interno del usuario que se contabiliza desde el momento en que ingresa al portal y dura en él en promedio de 5 a 10 minutos, dependiendo de la información solicitada; en algún otro momento, es de 5 a 7 minutos. Se observa que causa interés general el Plan de Desarrollo Municipal y la información sobre el alcalde. Después de los estudiantes, los ciudadanos y las empresas, que desean información relativa a la transparencia, son los que consultan el portal.

Al hacer un *corte de caja*, el impacto se mide a través de la información real: se cuantifica vía el sistema de transparencia de la información; o a través del incremento del número de solicitudes (se contestan todas dándose solución al 100 por ciento). Las bondades del portal se traducen en beneficios al municipio en los rubros siguientes: transparencia, servicios públicos y

obra pública. Los logros municipales: reducción del *papeleo* en los trámites, siendo cada vez más automatizados, a través del flujo de información con el ciudadano; que éste, cuente con un portal de “*gobierno electrónico*, que pueda consultar” y se plasme la relación gobierno-ciudadano (Entrevista, 2011).

Desarrollo interno

Con el portal se ha implementado el desarrollo humano y la productividad de la administración municipal: es un termómetro. Ha habido reconocimientos ciudadanos y reclamos, que son los menos. En capacitación al personal de la administración, sobre el uso de la página, hubo una primera etapa a las áreas que la *alimentan* y de contacto directo: Servicios Públicos, Obras Públicas y División Territorial, sobretodo en transparencia (una persona por área). En la segunda etapa, se pretende sea al personal restante del ayuntamiento (*idem*).

Elevación y caída electrónica:
historia del portal www.lerma.gob.mx

Como citábamos en el resumen del presente: la página *web* municipal dejó de estar en *la red* desde principios de 2012, lo cual nos hace colegir que el portal fue construido para cumplir con lo establecido en el marco legal y seguir la moda del *gobierno electrónico*, es decir, que obedeció a una situación eminentemente política, de “cumplir con la tarea” con el gobierno estatal, ya que la administración que antecedió a la 2010-2012 tuvo algunas *ligas* en la red —mismas que consultamos todavía en marzo de 2011—. Por lo tanto, la creación de www.lerma.gob.mx obedeció a las necesidades de *cumplir* pero no por un interés de innovar en la tarea de gobernar más cerca de la ciudadanía.

En cuanto a su evolución, no tuvo cambios como lo muestra su cancelación de la red, frustrando lo que mencionábamos más arriba, cuando referimos que “en la segunda etapa, se pretende sea (la capacitación en estas tecnologías) al personal restante del ayuntamiento”. De ahí que al no tener y disponer de una justificación lógica, el gobierno de Lerma 2010-2012, en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación, de haber podido ser vanguardista quedó en un gobierno electrónico fallido. Lo que refuerza lo anterior lo podemos concatenar a lo largo de la investigación de

campo (*idem*), pues jamás se nos indicó el empleo de normas y/o material de orientación para construir la página como por ejemplo la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (CLAD, 2007), que ha sido el vademécum de muchos *Gobiernos Electrónicos* en diferentes niveles.

Descripción del portal www.lerma.gob.mx

A pesar de que ya no es factible verse en Internet, describiremos la página que logramos apreciar y analizar. A continuación la describiremos y al final de este apartado expondremos la portada inicial de la misma página del *Gobierno Electrónico* de Lerma de Villada (2010-2012). En la página se apreciaban en la parte superior ocho ligas (municipio, trámites y servicios, ayuntamiento, transparencia, comunicación social, atención ciudadana, emergencias y *web mail*); en la parte izquierda, se ofrece: información turística (*vive Lerma* y *Ecotur Sabanillas*, para encontrar fotos y otros atractivos de este corte); de desarrollo social (el programa 70 y más); SIG Lerma (aporta la geografía municipal, con las capas de medio físico, límites y demás); bolsa de trabajo; una línea de la Universidad del Valle de México e información del SAT de Hacienda.

Al centro hay información de la Feria del empleo 2011; una invitación: registra tu orgullo municipal; otra más a la casa de cultura y sus diversas actividades; e información —parte derecha inferior— relativa al primer Informe municipal; el CURP; del Plan de Desarrollo Municipal; otro del gobierno estatal y del Instituto Mexiquense de la Juventud; del Infoem; así como del DIF municipal y del Opdapas lermense. Las ligas ya señaladas, la del municipio, se abre y hay cuatro líneas: ubicación, historia, mapa y cultura; en la de trámites y servicios, se establecen las ofertas de las diferentes áreas administrativas sustantivas.¹⁴

En la relativa al ayuntamiento están la organización, las direcciones y datos de ubicación y localización de cada funcionario municipal; en lo que respecta a transparencia, su apertura genera una serie de disposiciones legales que obligan al municipio y su administración, y es dirigida por la unidad de información.

¹⁴Derechos humanos; desarrollo social; bibliotecas; deportes, cultura y recreación; registro civil; turismo; vinculación ciudadana; servicios públicos; administración; responsabilidades y procedimientos; gobernación; fomento industrial y comercio; desarrollo urbano; transporte; ingresos; catastro; información y transparencia municipal; junta de reclutamiento, secretaria del ayuntamiento; tenencia de la tierra y límites territoriales; control y vigilancia de mercados; gobernación; agropecuario; ecología; institutos de la Mujer y el de la Juventud.

La comunicación social reporta los boletines del presidente y otras áreas administrativas. En atención ciudadana y emergencias no se encontraron evidencias de alguna “ventana”; el caso de *web mail* es exclusivo para el personal de la administración municipal. El directorio municipal arroja información relativa a los funcionarios y empleados municipales, incluyendo teléfonos y correos electrónicos, por la cual suponemos que *atención ciudadana* y *emergencias* no están disponibles (<http://www.lerma.gob.mx/pdf/directorio.pdf>).

Evaluación del gobierno electrónico Lerma

Los portales municipales son creados para promover al municipio; o los hay más ambiciosos y ofertan servicios e información a una sociedad más diversa y compleja creando “valor público”; o que buscan simples niveles de funcionalidad (Luna, Gil-García y Sandoval, 2010: 69). Existen varias formas de evaluación (2010: 70), o para establecer un *ranking* del uso de la tecnología (Sandoval y Mendoza, 2011); o establecer niveles valorativos (Salazar, 2009: 224, 225). Internamente, la evaluación del proyecto de gobierno electrónico Lerma se sujeta a la medición de los lineamientos legales y al número de solicitudes atendidas (Entrevista, 2011). Por lo tanto, tomaremos las tres propuestas antes señaladas: Luna, Gil-García y Sandoval; Sandoval y Mendoza; y, Salazar.

Los primeros consideran cuatro formas de evaluación: 1) a través de la comparación entre las diferentes iniciativas con objetivos similares (*benchmarking*),¹⁵ se hace periódicamente y promueve mejoras; 2) evaluación a través de la factibilidad del proyecto, mide las necesidades y beneficios esperados a nivel financiero; 3) acorde con objetivos, metas e indicadores planteados al inicio del proyecto, toma en cuenta los tiempos programados, y 4) la evaluación de los resultados “e impacto de los proyectos de gobierno digital”. Los gobiernos emplean el tercero tomando tres dimensiones: *determinantes*; *características*; y, *resultados* (Luna, Gil-García y Sandoval, 2010: 70–73).

El segundo modelo es el *ranking* que se ha realizado tomando en cuenta a varias entidades federativas y sus municipios, para compararlos con los siguientes parámetros: información, trámites y servicios, transparencia, web 2.0, página web, seguridad, tecnología y retroalimentación (Sandoval y Mendoza, 2011). Los resultados se dieron a conocer en la revista *Política*

¹⁵Sistema continuo para evaluar comparativamente productos, servicios y procesos de las organizaciones (wikipedia.org/wiki/Benchmarking+benchmarking&cd=1&hl=es&ct=clnk&source=www.google.com).

Cuadro 3
FORMA DE EVALUAR DE LUNA, GIL-GARCÍA Y SANDOVAL

Forma	Datos	Dimensiones	Gobierno electrónico Lehma Resultado
De acuerdo con los objetivos, metas e indicadores programados inicialmente por la actual administración (2009-2012)	Tiempos y presupuesto programados Transparencia y Rendición de cuentas	<p><i>Determinantes:</i> medianamente cuenta con infraestructura tecnológica; capacitación al personal que <i>alimenta</i> la página; hay un marco legal regulatorio; hay demanda potencial en población estudiantil e inversionistas</p> <p><i>Características:</i> hay uso de la página; existe calidad en la información; se cumple con las líneas de privacidad y hay seguridad y confiabilidad en la información; es valorada cada tres meses</p> <p><i>Resultados:</i> se pretende incrementar la calidad de los servicios; sus prioridades son la transparencia y la rendición de cuentas; ha hecho más productivo al personal municipal</p>	El portal web del municipio de Lehma fue creado inicialmente, basado en los lineamientos legales; además con el toque personal de la nueva administración, los cuales se programaron con base en las dos metas básicas: la transparencia y la rendición de cuentas. Una tercera meta, el nexo ciudadano-gobierno, se ha desarrollado en menor proporción. Se cuenta medianamente con la infraestructura; hay interés de áreas administrativas por enriquecer la página; la calidad informativa es novedosa, aunque adolece de impacto en seguridad. Aporta mecanismos ciudadanos para contactar servicios públicos e información y se busca impacto. Bajo la forma de evaluar, aún faltan varios elementos para cumplir 100 por ciento los lineamientos que establece el modelo y que se arrojaron de la exploración de campo.

Fuente: Luna, Gil-García y Sandoval (2010); Entrevista (2011).

Digital (2009). Para 2010 se hizo el mismo trabajo —con los mismos parámetros— con una muestra de 508 municipios de los 2,454 del país (Salazar, 2009: 298) y el caso de Lehma se le ubica en el lugar 201¹⁶ (Sandoval y Mendoza, 2011).

Cuadro 4
RESULTADOS DEL RANKING 2010

Posición	Ranking	Información	Trámites	Transparencia	Web	Página	Seguridad	Tecnología	Retroalimentación
201	0.224405	0.375	0	0.857143	0.125	0.238095	0	0.2	0

Fuente: <http://www.rankingmunicipal2010.mejoratugobierno.org/>

¹⁶Tlalnepantla y Huixquilucan, potencian al Estado de México a estar en cuarto y quinto lugares, respectivamente a nivel nacional.

Salazar (2009: 224-225) indica que existen tres niveles de gobierno electrónico y toma en cuenta la imagen, la información genérica (escudo municipal; historia), el objeto (marketing político) y el flujo de información (nexo gobierno-ciudadano). El Nivel I incluye información turística, trámites, planes y programas; su objetivo es la información simple; y el flujo informativo es gobierno-ciudadano. El Nivel II incluye trámites en línea, sistema de denuncias, quejas, sugerencias, comentarios, trámites, correo personal y la eficiencia administrativa, y el flujo gobierno-ciudadano. El Nivel III, el más complejo y basado en la *interactividad* con la participación ciudadana, encuestas de opinión, foros de discusión temáticos, chateo con funcionarios; comunidades virtuales, cabildos abiertos, con la mira de favorecer la participación ciudadana; el flujo es retroalimentativo: gobierno-ciudadano-gobierno-ciudadano Salazar (2009: 224-225). El gobierno electrónico de Lerma se centró en el Nivel I.

Por último, al ser cancelada la página web de la administración lermenense 2010-2012, mucho antes de finiquitar su actividad de gobierno (noviembre de 2012), y al hacerlo con más de seis meses anticipados, resulta casi imposible determinar su éxito innovador; empero, los planes que tras el estudio preliminar arrojaron que se hacía una innovación de vanguardia con visos a mejorarla en una segunda etapa. Los resultados de esto último estarán fuera del alcance, sin embargo, al obedecer causas de orden político, entonces el objetivo desde un inicio fue cumplir con una disposición reglamentada, sin visión de una administración pública municipal más eficaz, con lo cual fallaron en este objetivo como gobierno; de ahí que consideremos en sentido general, que la evaluación arroja un gobierno electrónico fallido. Con base en lo anterior, la próxima administración municipal deberá poner más empeño y responsabilidad real para ser un gobierno de completo acercamiento con los gobernados; pero si sólo se estructura y construye una página electrónica para “salir del paso” o simplemente ir “a la moda electrónica” que les obliga la legislación secundaria, entonces cualquier avance o innovación administrativa no será capital o de importancia para los próximos tres años en Lerma de Villada.

Conclusiones

La globalización como fenómeno integral ha gestado cambios en la economía y la política internacionales. Las naciones enteras han tenido que contemporizar con los cambios que ha generado dicho fenómeno. Hoy, los

parámetros mundiales están sustentados en niveles de mercado, la innovación y la competitividad que son objetivo primordial de las organizaciones.

Los cambios implican adecuaciones innovadoras con base en la tecnología. Esta última es signo de los nuevos paradigmas. En la administración se han adecuado los avances tecnológicos y las escuelas de la administración pública han adoptado aspectos gerenciales, como la Nueva Gestión Pública. Para llevar a cabo esta nueva gestión es necesario que se cuente con información que sea comunicada a los gobernados por sus gobernantes y/o gobiernos. Es así como nacen las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la administración pública. El uso indiscutible de Internet y otras tecnologías por parte de la administración pública, gestó el concepto de *gobierno electrónico*. Esta categoría no es unívoca, ha dado origen a otras (y algunos términos que se han homologado en diferentes áreas: e-Gobierno, e-Democracia, e-Gob, e-Government, e-Administración, e-Justicia y demás).

El gobierno electrónico, ha sido de interés al Estado mexicano, quien a través de sus diversas instancias gubernamentales ha creado instancias, programas y estrategias para difundir esta herramienta, desde la federación, estados y municipios. Esta última instancia ha sido reforzada refiriéndose al gobierno electrónico municipal vía los portales web del mismo y leyes *ex profeso*. Esta paradoja también es de interés del gobierno del Estado de México y sus municipios.

El gobierno del municipio de Lerma no ha sido ajeno a este uso de herramientas desde 2006. La administración 2009-2012, ha implementado un portal propio, que ha permitido a su ciudadanía, en primer término, y a otros entes —como empresarios— a consultar la página web y estar más cerca autoridades y ciudadanía. Esto aún sin bases metodológicas como las señaladas por el CLAD.

Lerma en su actual administración retomó dos parámetros para crear su página en Internet: la legalidad de la transparencia y la rendición de cuentas. Sus metas fue la automatización administrativa. Los trámites en línea, son una de las más claras ambiciones y no sólo las solicitudes de la ciudadanía y/o el reporte de ausencia o falta de servicios públicos. Se reconocen carencias, como la persecución delictiva, aunque es bien sabido que esa actividad está encomendada a otras instancias de gobierno, no deja de ser una preocupación para este municipio emergente y con un territorio sustancial en lo industrial y comercial, pero sobre todo o más en su neurálgica situación geográfico-estratégica, entre las dos capitales tal vez más importantes en este momento: la Ciudad de México y Toluca.

El gobierno electrónico de Lerma, reconoció que era una inversión y que aún falta mucho por implementar, que lo hubieran hecho ser un gobierno que informe, más que un portal interactivo y participativo. El tipo de Nivel I, en que se encontraba el portal de Lerma, obedecía a otras características —aparentemente— la información, los trámites, la transparencia, la web 2.0, la página web misma, la seguridad pública, inclusión de más tecnología para la retroalimentación. Empero, Lerma se encontró con una coyuntura: cancelar su página electrónica, fallándose a sí misma la administración y por ende perder la oportunidad de ser un gobierno electrónico eficaz.

Fuentes consultadas

- AGUSTÍN, María del Carmen y Manuel Clavero (2009), “Indicadores sociales de inclusión digital: brecha y participación ciudadana”, en Fernando Galindo y Aires José Rover (eds.), *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento*, Prensas Universitarias de Zaragoza, España.
- AMARO, Genoveva y Gertrudis Amaro (2004), “Para escribir bien. Ve a checar tu e-mail”, en *Algarabía*, núm. 55, abril, México.
- ARAYA, Rodrigo y Miguel Ángel Porrúa (2004), “Introducción. Gobierno electrónico en América Latina”, en Rodrigo Araya y Miguel Ángel Porrúa (eds.), *América Latina. Casos y tendencias del gobierno electrónico*, Flacso, Chile.
- BAXTER, Ann E. (2000), *At the Dawn of e-GOVERNMENT. The Citizen as Customer*, Deloitte Consulting y Deloitte y Touche, Nueva York.
- BARRERA, Claudio (2009), “Las obras del sistema Lerma: la conducción del agua a la Ciudad de México (1942-1970)”, en Rosaura Hernández y Raymundo Martínez (coords.), *Lerma*, El Colegio Mexiquense, A.C., Toluca.
- BRIEBESCA, Graciela (2002), “Tecnologías de información=cambio”, en *Emprendedores al servicio de la pequeña y mediana empresa*, septiembre-octubre, Franquicias de México al Mundo-UNAM, México.
- BUSQUETS, José Miguel (2009), “El poder judicial electrónico en Iberoamérica en 2009: estado del arte”, en Fernando Galindo y Aires José Rover (eds.), *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento*, Prensas Universitarias de Zaragoza, España.
- CASE, Karl y Ray Fair (2005), *Principios de macroeconomía*, Pearson-Prentice Hall, México.
- CLAD (2007), *Carta Iberoamericana de gobierno electrónico*, IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo al 1 de junio.

- COVARRUBIAS, Karla (2009), “Las nuevas adiciones —otras formas de tapar el hoyo—”, en *Algarabía*, núm. 63, diciembre, México.
- ESCALANTE, Aldo (2009), “De boca en boca. El ge-pe-ese”, en *Algarabía*, núm. 61, octubre, México.
- Estadísticas. Viviendo en el video* (2011), en *Algarabía*, núm. 78, marzo, México.
- Gaceta Municipal. Periódico Oficial del Gobierno Municipal de Lerma, Estado de México* (2009), “Bando municipal”, Lerma.
- GAUDRY, Valeria (2009), “Internet”, en *Algarabía*, núm. 62, noviembre, México.
- Gobierno del Estado de México (2010), *Caleidoscopio mexiquense*, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, México.
- Instituto Tecnológico de Estudios de Monterrey (2010-2011), *Diplomado los retos de la administración pública municipal*, septiembre de 2010-febrero de 2011, Campus Atizapán de Zaragoza, México.
- JARQUÍN, María Teresa (2009). “La fundación de la real y nobilísima ciudad de Lerma”, en Rosaura Hernández Rodríguez y Raymundo Martínez García (coords.), *Lerma*, Colección “Veintidós cuadernos municipales”, El Colegio Mexiquense, A.C., Toluca.
- LUNA, Luis Felipe, Ramón Gil-García y Rodrigo Sandoval (2010), “Reflexiones sobre la evaluación de los portales de gobierno en Internet”, en *Espacios Públicos*, núm. 27, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UAEM, Toluca.
- Manual 1 (2009), *Conceptos de Tecnología de Información y Comunicaciones (TIC): Entendiendo las TIC a nivel general*, Meridian, S.A., Perú.
- MARTÍNEZ, Francisco (2009), *Reforma y modernización de la administración pública del siglo XXI: ¿cambio de paradigma?*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- MONTERO, Daniel (2005), *La lucha de clases en el imperialismo de la globalización*, Porrúa, México.
- OECD-OCDE (2003), “The e-Government Imperative: Main Findings”, en *Policy brief*, marzo, Washington.
- OROPEZA MÉNDEZ, Oswaldo (2011), “Entrevista con Oswaldo Oropeza Méndez, Secretario Técnico de la Presidencia”, en el Palacio Municipal el 31 de marzo, Lerma, Estado de México.
- ORREGO, Claudio (2004), “Los cambios hacia el e-Gobierno: estrategias y recomendaciones”, en Rodrigo Araya y Miguel Ángel Porrúa (eds.), *América Latina. Casos y tendencias el gobierno electrónico*, Flacso, Chile.
- PÁEZ, Ángel, Carolina Iribarren y María Isabel Neüman (2003), “Gobierno electrónico y administración pública local”, en *Razón y palabra*, núm. 35, octubre-noviembre, México.
- PACHECO, Raúl (2004), “E-Gobierno en la difusión de información ambiental en México”, en Rodrigo Araya y Miguel Ángel Porrúa (eds.), *América Latina. Casos y tendencias, el gobierno electrónico*, Flacso, Chile.

- Redes sociales en Internet (2010), en *Algarabía*, núm. 64, enero, México.
- RODRÍGUEZ, Eduardo (2006), "Las políticas públicas como una alternativa en la política social para enfrentar y contrarrestar los efectos de la pobreza en el Estado de México", en *Espacios públicos*, núm. 18, agosto, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UAEM, Toluca.
- ROMERO, Javier (1971), *La ciudad de Lerma*, H. Ayuntamiento de Lerma, Toluca.
- SALAZAR, Julián y Roberto Moreno (2010), "Desarrollo municipal en el Estado de México", en *El poder público del Estado de México. Estudios en torno al Poder Ejecutivo*, IAPEM, Toluca.
- SALAZAR, Julián (2009), *Elementos básicos de la administración municipal*, UAEM-IAPEM, Toluca.
- SÁNCHEZ, José Juan (2007), *Estudio de la ciencia de la administración*, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo-Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (2006), *Gestión pública y Governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- TÉLLEZ-CUEVAS, Rodolfo (2009), *Perspectivas teóricas para el estudio del éxito empresarial*, Tesis de maestría en Administración, UAEM, México.
- _____ y Adamec Zamora (2007), "Del conflicto al cambio para evolucionar", en *Paraninfo universitario*, núm. 15, diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México.

Fuentes electrónicas

- BERSANO, Lara (2006), *Mejores prácticas de gobierno electrónico en América Latina: ¿Qué Indicadores se utilizan para calificarlos? ¿Cuál es su pertinencia para medir el nivel alcanzado en el camino a la e-Sociedad?*, Tesina, Buenos Aires, disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/2.5/ar/C:\Users\HOGAR\Desktop\gobierno electrónico\Estrategia de Gobierno Digital en México.mht>
- <http://en.wikipedia.org/wiki/E-Governmen>
- http://www.cge.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=56
- <http://www.e-local.gob.mx/>
- <http://www.lerma.gob.mx>
- <http://www.lerma.gob.mx/pdf/directorio.pdf>
- <http://www.politicadigital.com.mx/>
- <http://www.rankingmunicipal2010.mejoratugobierno.org/>
- SANDOVAL, Rodrigo y Jeanett Mendoza (2011), "Ranking de portales de gobierno electrónico municipal: la medición 2010", en *Política Digital en línea. Innovación gubernamental*, núm. 54, 4 de febrero, disponible en <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leer noticia&Article=2826&c=108>

Leyes

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2010), Toluca.
Gobierno del Estado de México (2010), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios* y *Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios*, Toluca.

El gobierno electrónico en el municipio de Atizapán de Zaragoza

Rigoberto Pérez Ramírez

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los principales elementos que contribuyen a la construcción conceptual del *e-Government* que permitan comprender la estrategia que ha seguido el gobierno mexicano en las dos últimas décadas en la arquitectura de una administración pública digitalizada, a nivel federal, estatal y municipal, enfocándose principalmente en el estudio del gobierno electrónico del municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se han convertido en parte de una nueva forma de organizar la gestión pública con el objetivo de incrementar la eficiencia, transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y empresas. La modernización de la gestión pública, a través del uso de TIC, busca transformar un gobierno deficiente en un gobierno competitivo, ofreciendo a la población servicios públicos y acceso a la información de manera sencilla, oportuna y transparente, entre otras.

Introducción

En un mundo globalizado basado en la economía del conocimiento en la era digital (Velasco, 2003), el gobierno de México ha tenido que enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que traen consigo los avances tecnológicos en el área de las comunicaciones. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se han convertido en parte de una nueva forma de organizar la gestión pública con el objetivo de incrementar la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y empresas. Para lograr esto, el gobierno de Felipe Calderón estableció el Plan estratégico de tecnologías de la información y comunicación, en 2008, y para enero de 2009, creó la Agenda de Gobierno Digital.

En tal sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar los principales elementos que contribuyen a la construcción conceptual del e-Gobierno que permitan comprender la estrategia que ha seguido el gobierno mexicano en las dos últimas décadas en la arquitectura de una administración pública digitalizada, a nivel federal, estatal y municipal, enfocándonos principalmente en el estudio del gobierno electrónico del municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

El trabajo se divide en nueve partes: 1) hacia una conceptualización del e-Gobierno; 2) componentes de una definición multidimensional de e-Gobierno; 3) el gobierno electrónico en México; 4) la Agenda de Gobierno Digital para la mejora de la gestión pública 2007-2012; 5) evolución de los portales del gobierno electrónico; 6) dimensiones para medir el gobierno electrónico; 7) el gobierno electrónico del municipio de Atizapán de Zaragoza; 8) creación del municipio de Atizapán de Zaragoza, dinámica poblacional y desarrollo económico, y 9) desafíos del gobierno electrónico municipal.

Hacia una conceptualización del gobierno electrónico

El vertiginoso crecimiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y los instrumentos tecnológicos relacionados con ella impulsan una nueva relación a distancia entre el Estado, la sociedad y el sector privado.

La provisión de servicios tanto por sector privado como por el gobierno a través del mismo portal desdibuja cualquier distinción entre ambos agentes. Esta idea de las agencias gubernamentales virtuales, organizaciones públicas conectadas por computadoras en red y vinculadas en pantalla por medio de Internet ofrece una nueva imagen de la gestión pública.

En este sentido y para entender mejor el término gobierno electrónico (*e-Government*, e-Gobierno), que incorpora las TIC a la gestión pública, partiremos en primer lugar de las definiciones del concepto. Pero el concepto del *e-Government* no es único y por el contrario ha sido conceptualizado de muy distintas maneras. De hecho, no hay un consenso respecto a la definición de gobierno electrónico, se pueden encontrar las más variadas definiciones en la literatura mundial, debido a que este concepto ha evolucionado con el tiempo.

En la actualidad existe un gran número de definiciones de gobierno electrónico. El espectro va desde conceptualizaciones que presentan al *e-Government* únicamente como la provisión de servicios públicos mediante aplicaciones en Internet hasta definiciones que caracterizan al gobierno electrónico como el uso de cualquier tecnología de información y/o comunicación (incluyendo faxes o teléfonos) en el gobierno (Gil-García y Luna-Reyes, 2003).

El Banco Mundial sostiene que el concepto *e-Government* se refiere al uso, por parte de las agencias gubernamentales, de las tecnologías de la información, las cuales posibilitan la transformación de las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras partes del gobierno, para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del mismo. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicas (OCDE), en 1998 definía al gobierno electrónico como la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas; años más tarde la propia OCDE señala que el gobierno electrónico es el uso de las TIC, particularmente Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno. Ambas definiciones destacan “la importancia que adquieren las tecnologías de la información en la prestación de servicios gubernamentales. Sin precisar su significado técnico y organizacional, así como los problemas que implica su introducción desde el punto de vista de la economía política” (Rivera, 2006: 262-263).

Las Naciones Unidas definen al gobierno electrónico como la utilización de Internet y el *World Wide Web* para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos.

Otra perspectiva considera al e-Gobierno como

aquel que entrega los servicios gubernamentales en línea. De tal manera, concentra su atención en la utilización de Internet, en los portales que representan las interfaces entre los usuarios y las agencias públicas y en la forma en que aparecen las nuevas modalidades de la operación gubernamental frente a los usuarios. Sin embargo, esta definición pierde de vista la reorganización interna de las agencias gubernamentales necesaria para hacer posible un uso efectivo de las nuevas tecnologías en las relaciones con los usuarios, lo cual dio origen a la creación de innumerables sitios web que no prestan servicio alguno (2006: 262).

Para Claudio Orrego (2002), el gobierno electrónico constituye una nueva manera de organizar la gestión pública para aumentar la eficiencia, transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a los ciudadanos a través de un uso intensivo estratégico de las TIC, tanto en la gestión interna del sector público como en sus relaciones diarias con ciudadanos y usuarios de los servicios públicos. Aquí se destaca que la incorporación intensiva constituye una manera particular de estructurar la gestión de las entidades públicas como para el desenvolvimiento de la operación interna de las organizaciones indicadas. Se reduce así, el problema de la incorporación de las TIC a una cuestión técnica sin indagar en los aspectos de la economía política.

Para Gil-García y Luna Reyes (2006), el gobierno electrónico se define como la selección, implementación y uso de TIC en el gobierno, para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como la creación de un marco legal que facilite el desarrollo de iniciativas intensivas en el uso de recursos de información y promueva el desarrollo de la sociedad del conocimiento. En tal sentido, los portales de gobierno estatal son un ejemplo de gobierno electrónico. Un portal de gobierno se entiende como una puerta de acceso integrada al sitio de Internet del gobierno estatal, y provee tanto a entidades externas como a personal del gobierno en un punto único de acceso en línea a recursos e información del estado (Luna-Reyes, Hernández y Gil-García, 2009).

Para el sector privado el e-Gobierno combina servicios basados en información electrónica para ciudadanos (e-Administración), destacando al mismo tiempo, su potencial para reforzar elementos de participación (e-Democracia). El concepto de e-Participación incorpora en la definición de e-Gobierno la habilidad de las personas de involucrarse en un diálogo con sus gobiernos como consumidores de los servicios públicos y participar en los procesos políticos como ciudadanos.

Por otra parte, para Ester Kaufman (2003) gobierno electrónico conjuga nuevas tecnologías de información y comunicación, reingenierías de estructuras (Osborne, 1994)¹ y cambios de culturas organizacionales para facilitar el acceso en línea de los ciudadanos a la información y los servicios. Al mismo tiempo, sugiere la necesidad de reflexionar sobre las maneras como el gobierno electrónico implica el desarrollo de formas asociativas sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación importante y no de dirección. Para la autora los servicios ofrecidos electrónicamente son tanto públicos como privados y los ciudadanos están incluidos como socios del sistema.²

¹La definición considera que no se trata sólo de informatizar lo que está, para seguir haciendo lo que se hace, sino que tiene como objetivo la llamada reinención del gobierno en términos de la eficientización o perfeccionamiento del gobierno a través de sucesivas reingenierías de procesos de base tecnológica aunque de profunda "raíz" cultural.

²Su implementación incluye el planeamiento estratégico que adecua las administraciones públicas para su puesta en red con los asociados. Sus beneficios se registran en la accesibilidad a la información y servicios por parte del público en general y en una participación más intensa de los socios, quienes están incluidos en los procesos de toma de decisiones de políticas sectoriales ligadas a los servicios prestados y a la información en línea. La entrada al mismo se da a través de un portal compartido por gobierno y grupos asociados (económicos, educativos, culturales, etcétera). Este modelo transforma el contenido del portal y sus redes de sustento en un bien público de la comunidad, evitando las interrupciones causadas por los cambios administrativos y políticos.

En resumen, las distintas definiciones del gobierno electrónico tienen como común denominador la prestación de servicios públicos a través de las TIC, para efficientar, transparentar, rendir cuentas y evaluar la acción pública; sin embargo, el e-Gobierno se relaciona más con el “gobierno” que con la “e”, en el uso intensivo de las TIC que implica un gran esfuerzo de innovación institucional y de transformación de las entidades públicas; por lo tanto, la definición del gobierno electrónico para su mejor comprensión adquiere un carácter holístico, multidimensional.

Componentes de una definición multidimensional del gobierno electrónico

Partiendo del análisis de las definiciones y componentes encontrados en la literatura existente, Gil-García y Luna-Reyes (2006) argumentan que el fenómeno gobierno electrónico es multidimensional y por lo tanto es necesario conceptualizarlo como una amalgama de elementos y aplicaciones interrelacionados, los cuales no necesariamente tienen los mismos objetivos, prioridades y/o beneficiarios (*stakeholders*). Los autores sugieren que los componentes principales de esta definición multidimensional deben ser:

- Servicios electrónicos (*e-Services*), se refiere a la prestación de servicios públicos por medio de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), especialmente Internet y otras aplicaciones de red (peticiones de documentos, emisión de certificados, pagos hacia y desde organismos públicos).
- Gerencia electrónica (*e-Management*), es el uso de tecnologías de información y comunicación para el mejoramiento de las operaciones gubernamentales, eficiencia interna y todas las labores de administración y reforma gubernamental.
- Democracia digital (*e-Democracy*), se refiere al uso de tecnologías de información y comunicación para promover la participación ciudadana en sus diversas manifestaciones y sustentar las relaciones democráticas entre el gobierno, los ciudadanos y otros *stakeholders*. Es como una forma híbrida de la democracia moderna y constitucional, “menos” representativa y más participativa gracias a la utilización de TIC y los *new-media* en diversos mecanismos de participación directos. Ya sea que esta participación sea sólo petionar, quejar, informarse o infor-

mar, deliberar o incluso tomar decisiones electivas (sufragio activo) o sobre diversos temas de la agenda de gobierno.

- Políticas públicas digitales (*e-Policies*), es la creación —no necesariamente usando TIC— de un marco legal y regulatorio que facilite iniciativas de gobierno electrónico y fomente un ambiente propicio para la sociedad de la información.
- Gobernanza electrónica (*e-Governance*), es la manera de gobernar que se propone como objetivo 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 (Naciones Unidas, 2003).
- Participación ciudadana digital (*e-Participation*), se interpreta a menudo como mecanismos variados de extensión de consultas y preparación de los ciudadanos para una votación bien informada. No obstante, se busca extender la participación ciudadana directa a la toma de decisiones en materias específicas sobre la base de consultas en línea, foros públicos y plebiscitos (Naciones Unidas, 2003). Para que un gobierno democrático funcione, es necesario que los ciudadanos tengan oportunidades de participar de forma real y efectiva en las decisiones públicas. Algunos mecanismos específicos son foros virtuales y *chats*, en donde los ciudadanos pueden compartir sus opiniones en la comodidad de sus hogares. Procesos de participación que solían ser para una minoría selecta de grupos de interés como “comentarios a regulaciones” (*e-Rulemaking*) han comenzado a beneficiarse con opiniones de una base ciudadana más amplia (Fountain, 2001). Sin embargo, las dependencias gubernamentales no siempre están preparadas para los cambios derivados de estos innovadores sistemas de participación ciudadana (por ejemplo, el gran volumen de comentarios recibidos) ya que su capacidad de respuesta es limitada.
- Política electrónica (*e-Politics*), se refiere al uso de TIC, fundamentalmente de Internet y la web, para la actividad política (participación interactiva ascendente u horizontal) de los ciudadanos individualmente, o a través de grupos de presión, instituciones y organizaciones e incluso áreas del gobierno en cualquiera de sus niveles. Por ejemplo, hacer *spamming* de proclamas revolucionarias, organizar o alentar marchas o protestas, así como dialogar entre gobernantes y gobernados en foros.

Existen otros elementos que se suman a los anteriores como *e-Transparency*, *e-Voting*, *e-Procurement*, *e-Commerce*, que permiten entender y medir de forma clara y sistemática el gobierno electrónico.

El gobierno electrónico en México

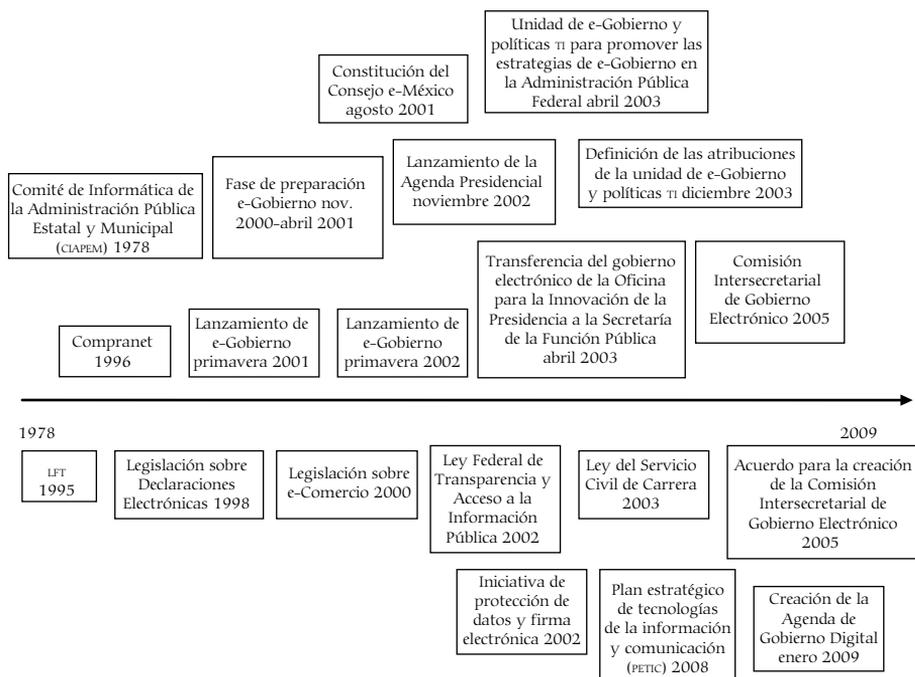
En México la instrumentación del gobierno electrónico tiene sus primeros antecedentes durante la década de los setenta, por parte de Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera (Nafin), en el uso de los servicios de cómputo electrónico proporcionados por la Universidad Nacional Autónoma de México. Posteriormente el uso de computadoras se fue extendiendo a otras dependencias de la Administración Pública Federal (APF) (López, 1998). En esa misma década también aparecieron organismos como el Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública (CALAPF),³ creado en 1971, que era un órgano colegiado conformado por los directores de las unidades de informática de las dependencias de la Administración Pública Federal y el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM) creado en 1978. Aunque existían estos organismos, no había cooperación, sino una diversidad de esfuerzos individuales (INAP, 1991). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 dio origen al Programa de Modernización de la Administración Pública coordinado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam, actualmente Secretaría de la Función Pública, SFP) y el Programa de Desarrollo Informático coordinado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).⁴ Este programa inició proyectos informáticos nacionales con carácter interinstitucional —que por su naturaleza— fueran estratégicos para la modernización de los servicios públicos, entre los que destacan, la Red Escolar de Informática Educativa, la Red Satelital de Televisión Educativa (Edusat) y el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales (Gil-García, Mariscal y Ramírez, 2008).

En 2005, se emitió el acuerdo para la creación de la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico que tiene como principal objetivo aprovechar estratégicamente las TIC para el buen gobierno. Además del marco legal directamente relacionado con el gobierno electrónico también se promulgaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley del Servicio Civil de Carrera que afectaron indirecta, pero claramente el desarrollo del e-Gobierno en México. En 2008, se estableció el Plan estratégico de tecnologías de la información y comunicación, y para enero de 2009, se creó la Agenda de Gobierno Digital (véase figura 1).

³El nombre original era Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática de la Administración Pública Federal.

⁴En diciembre de 1994, la Presidencia de la República lanzó la primera página de Internet del gobierno federal.

Figura 1
MAPA DE RUTA DEL E-GOBIERNO DE MÉXICO



Fuente: Gil-García, Mariscal y Ramírez (2008); Presidencia de la República (2009).

La estrategia de gobierno electrónico incluye los ámbitos locales y estatales pues se considera un medio para que todos los mexicanos ejerzan su derecho a estar informados y acceder a los servicios que ofrece el gobierno en todos sus niveles federal, regional, estatal y municipal. El Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) revela que poco más de una cuarta parte (26.6 por ciento) de los municipios cuentan con página de Internet y poco menos de la mitad (45.44 por ciento) tiene correo electrónico. De los 2,438 municipios sólo 360 se consideran alta o medianamente tecnificados y donde las áreas TIC se ven en los organigramas como un área no estratégica sino operativa, destaca el papel de CIAPEM cuyo objetivo central es fomentar e impulsar el uso y aprovechamiento de TIC para mejorar la competitividad dentro de la administración pública de estados y municipios, principalmente a través de la cooperación ya sea dentro de un mismo estado, con otros estados y municipios y también con el gobierno federal.

La Agenda de Gobierno Digital para la mejora de la gestión pública 2007-2012

Habitualmente la ciudadanía tanto en nuestro país como en otras partes del mundo percibe a la administración pública como un aparato obeso, caracterizado por los gastos excesivos y la prestación de servicios públicos deficientes, que no consideran las demandas de la población.

Por ello, desde hace varios años, el gobierno ha hecho esfuerzos para transformar esta percepción, estableciendo compromisos para el beneficio del ciudadano y de su comunidad política y empresarial. Para tal efecto, se determinó que el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y, en particular Internet, es el principal motor de crecimiento del presente siglo. La modernización de la gestión pública, a través del uso de TIC, permite transformar un gobierno deficiente en un gobierno competitivo, ofreciendo a la población servicios públicos y acceso a la información de manera sencilla, oportuna, transparente, de bajo costo y en un ambiente seguro y privado. Estos compromisos del gobierno apoyados por las TIC se conceptualizan, a partir de finales de los años noventa, como gobierno electrónico (*e-Government*, e-Gobierno).

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) establece en el Eje rector 5. Democracia efectiva y política exterior responsable, objetivo 4, estrategia 4.1 la importancia del gobierno digital, que a la letra dice: "Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de información y comunicaciones de la gestión pública". El cuadro 1 resume la contribución del sistema de gobierno digital a los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa de Mejora de la Gestión.

La Secretaría de la Función Pública elaboró la Agenda de Gobierno Digital (AGD),⁵ publicada en 2009 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), en la cual se establecen las estrategias para el desarrollo del gobierno digital, en apoyo al Programa de Mejora de la Gestión (PMG), con el fin de que se automaticen los procesos de las dependencias y entidades de la APE, digitalicen los trámites y servicios que ofrecen al público, facilite el acceso a la información, la rendición de cuentas, la transparencia y se fortalezca la participación ciudadana.

⁵La Agenda de Gobierno Digital se fundamenta en los artículos 9º y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 y en el artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Cuadro 1
PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTIÓN

<i>Objetivos</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Líneas de acción</i>
1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.	1.1 Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que lo soliciten, de manera oportuna y con calidad. 1.2 Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).	1.1.1 Simplificar o eliminar trámites que no generen valor para los ciudadanos ni para la administración pública. 1.1.3 Establecer espacios funcionales, cómodos y accesibles a toda la población, para la atención de trámites y la prestación de servicios integrales que proporcionen una o más instituciones o que involucren a otros órdenes de gobierno. 1.2.1 Incrementar la interoperabilidad y el intercambio de información de las instituciones de la APF, mediante la sistematización de sus procesos. 1.2.2 Impulsar el desarrollo del gobierno digital con los gobiernos estatales, municipales, la industria, la academia y la sociedad en general, para optimizar la entrega de servicios públicos.
2. Incrementar la efectividad de las instituciones.	2.4 Mejorar y simplificar los procesos administrativos.	2.4.2 Incrementar la efectividad de las instituciones clave para el logro de los objetivos del PND, por medio de la automatización y definición de estándares en sus procesos, la racionalización de estructuras, el aumento de la eficiencia y la simplificación y mejora de sus trámites y servicios. 2.4.5 Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de las TIC para elevar la eficiencia del gobierno. 2.4.6 Establecer políticas para la administración y operación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Administración Pública Federal.

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2008).

En esta agenda se presenta el primer Modelo de Gobierno Digital, en el cual el ciudadano es el centro de la estrategia. El modelo contiene elementos agrupados en niveles, que van desde la infraestructura tecnológica, los recursos humanos necesarios y la creación de trámites y servicios, hasta la entrega

de éstos a los usuarios mediante canales múltiples. Dicho modelo abarca tres ámbitos: 1) operación gubernamental interna (PND, PMG, programas sectoriales, planes estatales y municipales, estrategias de gobierno digital, infraestructura y recursos humanos, procesos gubernamentales de atención, trámites y servicios digitales); 2) ventanilla de atención (canales múltiples de entrega), y 3) los usuarios (ciudadanos y empresas).

La AGD propone siete estrategias de desarrollo y cada una de ellas deriva en líneas de acción que, a su vez, se traducen en políticas, procesos y proyectos en la APF. Dichas estrategias están agrupadas en dos áreas de impacto: a) Eficiencia operativa gubernamental y b) Servicio al ciudadano. Con esta estrategia se pretende reducir la brecha digital que actualmente existe entre algunas instituciones de la APF (véase cuadro 2).

La Agenda de Gobierno Digital adelanta que los esfuerzos del Poder Ejecutivo federal en la materia deberán integrarse con los de otros poderes y gobiernos estatales y municipales, a fin de tener una sola visión estratégica de gobierno para dar atención al ciudadano.

Cuadro 2
ESTRATEGIA DE LA AGENDA DE GOBIERNO DIGITAL

<i>Eficiencia operativa gubernamental</i>	
1.	Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de las TIC para elevar la eficiencia operativa del gobierno.
2.	Determinar, planear y ejecutar proyectos y procesos estratégicos del gobierno federal mediante la innovación tecnológica y aplicación de las mejores prácticas.
3.	Elevar el grado de madurez del gobierno digital en las instituciones y con ello, el nivel de competitividad del gobierno.
4.	Asegurar la administración y operación de TIC a través de un marco normativo.
<i>Servicio al ciudadano</i>	
5.	Promover la digitalización de trámites y servicios gubernamentales integrados para facilitar el acceso al ciudadano.
6.	Fortalecer las funciones y competencias de los titulares de las áreas para reforzar su participación en la planeación estratégica de su institución con un enfoque ciudadano.
7.	Promover el desarrollo del gobierno digital mediante la vinculación con los gobiernos y organismos nacionales e internacionales, la industria, la academia y la sociedad.

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2009).

El Sistema de Gobierno Digital para el Programa de Mejora de la Gestión en la APF 2008–2012, establece cuatro etapas que se resumen en el cuadro 3.

Evolución de los portales del gobierno electrónico

Varios autores (ONU, 2002; Sandoval y Gil-García, 2008; Sandoval *et al.*, 2010) han definido un marco de evolución que permite clasificar iniciativas de gobierno electrónico, según su nivel de madurez, en este marco se han clasificado seis niveles evolutivos de acuerdo con el grado de desarrollo en el que se encuentra el gobierno digital, éstos son:

- *Presencia.* Esta etapa se enfoca principalmente a clasificar y organizar información gubernamental a través de la página web. Estos sitios web contienen información básica que permitiría contactar a los funcionarios telefónicamente o acceso a ellos en sus oficinas en ciertos horarios, pero no se puede realizar ninguna interacción mediante Internet.
- *Información.* En esta etapa las características de los portales están constituidas por aquéllas que sólo despliegan información sobre las actividades de la administración pública. Por ejemplo, anuncios o noticias sobre eventos, así como, descripciones de servicios a los ciudadanos.
- *Interacción.* Esta característica permite la interacción entre el ciudadano y el gobierno, como pueden ser preguntas, consultas, foros o aplicaciones automatizadas como los servidores públicos virtuales. En esta etapa se puede tener acceso a leyes y publicaciones gubernamentales, entre otros. Además se cuenta con correos electrónicos de funcionarios y servidores públicos, facilitando la interacción entre el gobierno y el ciudadano.
- *Transacción.* Esta etapa incluye el intercambio de servicios y trámites ente el gobierno y el ciudadano. Por ejemplo, los servicios en línea como la obtención de actas de nacimiento y defunción, el CURP, renovación de permisos y licencias, pagos de impuestos o derechos, entre otras.
- *Integración.* Se refiere a que el portal gubernamental puede prestar muchos servicios a través de la ventanilla única integral de atención al ciudadano haciendo transparente qué agencia o agencias están a cargo de la entrega de servicios o información. El ciudadano puede tener acceso a todos los servicios de diferentes dependencias gubernamentales o niveles de gobierno, sin preocuparse con qué departamento u organismo interactúan. Por ejemplo, portales de gobierno municipal que faciliten en un mismo sitio obtener permisos de construcción y licencias para iniciar un negocio, requieren que distintas agencias que participan en este proceso estén coordinadas para poder ofrecer este servicio al ciudadano.

- *Participación*. Esta etapa supone que el ciudadano no sólo interactúa con el gobierno, para realizar pagos de servicios por Internet, sino que el usuario participa activamente en la toma de decisiones gubernamentales; que puedan opinar sobre políticas públicas de seguridad, proyectos de ley o que pueda existir el voto electrónico sobre asuntos públicos u otras formas de participar políticamente a través de los portales gubernamentales.

En este sentido, si la interrelación de estas seis etapas del gobierno electrónico trae consigo un portal que provee buena información, permite la interacción ente el gobierno y el ciudadano, tiene la capacidad de proveer servicios en línea, presenta un grado de integración y promueve la participación política de los ciudadanos es un portal altamente funcional. Sin embargo, no es necesario que un portal tenga todas las características relativas a cada uno de los seis niveles (Sandoval y Gil-García, 2008).

Ahora bien, para que el grado de integración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación incorporadas a la gestión pública tenga éxito, se requiere de varios elementos entre los que destacan la interoperabilidad, la infraestructura, el marco legal y de seguridad sobre servicios transaccionales del e-Gobierno, para evitar duplicidad de datos que favorezcan la inconsistencia de los procesos del gestión dentro del gobierno (Cepal, 2005).

- 1) *Infraestructura*: sobre la diversidad de las redes de comunicación de las entidades públicas, el Estado debe proveer servicios eficientes (velocidad, disponibilidad, seguridad, costos, entre otros), entregando tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos, acceso fácil y oportuno por diversos medios (presencial, Internet, teléfono celular, audio respuesta) a sus servicios e información.
- 2) *Servicios compartidos*: recursos básicos como redes de comunicación, centros de procesamiento de datos y almacenamiento se pueden compartir entre las diferentes entidades del Estado para lograr economías de escala y calidad homogénea de los servicios para los ciudadanos.
- 3) *Interoperabilidad*: utilizando tecnologías de integración (por ejemplo: *Middleware* de integración) el Estado debe superar incompatibilidades entre procesos y sistemas de información de entidades que no se comunican entre sí. La solución de este tipo de problemas implica definir estándares de intercambio de información y que éstos sean adoptados por todas las entidades.

- 4) *Capacidades y conocimiento*: la experiencia que van adquiriendo las entidades públicas se transforma en conocimiento sólo si existen mecanismos para estandarizar las prácticas que el gobierno electrónico realiza en la gestión pública, así como los métodos que utiliza para capacitar a los servidores públicos en la realización de tales prácticas.

Como se puede observar, los niveles evolutivos del portal del gobierno digital están estrechamente relacionados con los elementos de interoperabilidad, infraestructura, marco legal y de seguridad sobre servicios transaccionales del e-Gobierno, para facilitar la interacción del gobierno y los ciudadanos.

Dimensiones para medir el gobierno electrónico

Con base en la literatura revisada sobre gobierno electrónico, se pueden inferir tres dimensiones importantes usadas para entender y medir el gobierno electrónico: determinantes, características y resultados de los proyectos (Luna-Reyes, Gil-García y Sandoval, 2009: 72).

Determinantes

Los determinantes miden los factores que se han identificado como causas o variables que afectan las características y resultados de iniciativas de gobierno electrónico. Así, marcos legales y políticas públicas que promuevan el desarrollo de portales de gobierno están relacionados con el nivel de funcionalidad o características de los portales. Por ejemplo, las leyes estatales y federales de transparencia que requieren que distintos organismos de gobierno hagan pública información específica sobre sus operaciones, están relacionados con la cantidad y calidad de información que se coloca en los portales. Y por ello, se consideran determinantes de estas características.

Características

Las características representan los niveles de funcionalidad y aspectos técnicos de los sistemas y aplicaciones de gobierno electrónico. Proporcionan una forma de medición del éxito de los sistemas en términos de su cumplimiento con requerimientos técnicos como usabilidad, calidad de información, privacidad o seguridad. Adicionalmente, reflejan el nivel de sofisti-

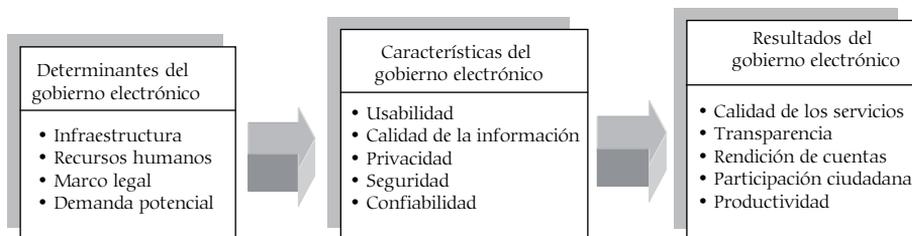
cación de estos sistemas, diferenciando, por ejemplo, entre aplicaciones que sólo proporcionan información y aquellas que sirven para la realización de trámites o servicios públicos asociados con la obtención de financiamientos para proyectos productivos, salud o educación, entre otros.

Resultados

Los resultados representan los beneficios que se han identificado como efectos o impactos del gobierno electrónico. Los resultados proveen una forma simplificada del estado en que se encuentra el gobierno electrónico en un país. Sin embargo, ello no necesariamente implica que la iniciativa tenga un objetivo único, pero sí ayuda a ponderar la importancia relativa de ciertos objetivos, especialmente en casos donde pudieran existir contradicciones o las acciones necesarias compiten por los mismos recursos escasos (por ejemplo, eficiencia *versus* transparencia, seguridad contra productividad). De forma similar, conociendo los resultados potenciales, los tomadores de decisiones y administradores de proyectos pueden reflexionar sobre los objetivos y metas últimas del proyecto (educación, salud) y decidir cual(es) de estos resultados potenciales son los más adecuados para guiar los esfuerzos de gobierno digital.

En la figura 2 se resume el significado de cada una de estas dimensiones.

Figura 2
PRINCIPALES COMPONENTES DE UN MODELO DE EVALUACIÓN INTEGRAL
DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO



Fuente: Luna-Reyes, Gil-García y Sandoval (2009).

Creación del municipio de Atizapán de Zaragoza

El actual municipio de Atizapán de Zaragoza perteneció al Monte Bajío (hoy municipio de Nicolás Romero) y al municipio de Tlalnepantla, hasta que el

31 de agosto de 1874, el Congreso del Estado de México emitió el decreto número 30, que a la letra decía: “un nuevo municipio en el Distrito de Tlalnepantla, compuesto por los pueblos de San Francisco Atizapán, San Mateo Tecoloapa y Calacoaya, de las haciendas del Pedregal, San Mateo, de los ranchos Chiluca y La Condesa pertenecientes ahora al municipio de Tlalnepantla, y de la Hacienda de Sayavedra, los ranchos Blanco, Viejo y de los correspondientes hoy a la municipalidad de Monte Bajo, el nuevo municipio llevará el nombre de Zaragoza y su cabecera será el pueblo de San Francisco Atizapán”. El decreto entró en vigor el 3 de septiembre de 1874, motivo por el cual esta fecha se toma como la de creación del municipio.

Etimológicamente, el nombre de Atizapán tiene un origen náhuatl que deriva de las raíces *Atl*, “agua”, *Tizatl*, tiza o “arcilla blanca”, y *Pan*, “sobre”, por lo que se traduce como “Lugar sobre agua blanca o de tiza”. Zaragoza es en honor del general Ignacio Zaragoza y Seguín, comandante en jefe del Ejército de Oriente que derrotó a las tropas invasoras francesas en la ciudad de Puebla el 5 de mayo de 1862.

En esta época, los límites territoriales del nuevo municipio se fijaron en los siguientes términos: al norte, colindaba con la Colmena (Monte Bajío), Hacienda de Guadalupe, Lechería Tultitlán; al sur, con Santa Mónica y el Cristo; al oriente, con la Hacienda de San Javier, Tulpan, La Blanca y San Andrés; al poniente, Hacienda la Bata, Santa Ana Jilotzingo y Hacienda La Encarnación.

En la actualidad el territorio del municipio cuenta con 97.64 kilómetros cuadrados, representando 0.38 por ciento de la superficie del Estado, y tiene las siguientes colindancias (H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, 2011):

- Al Norte: con los municipios de Nicolás Romero y Cuautitlán Izcalli.
- Al Sur: con el municipio de Naucalpan de Juárez.
- Al Oriente: con el municipio de Tlalnepantla de Baz.
- Al Poniente: con los municipios de Isidro Fabela y Jilotzingo.

El municipio de Atizapán de Zaragoza se integra por una cabecera municipal con rango de ciudad, denominada Ciudad Adolfo López Mateos, tres pueblos, cuatro ranchos, 99 colonias, de las cuales 77 son regulares, 14 en proceso de regulación y ocho son irregulares; 56 son fraccionamientos y conjuntos urbanos, dos zonas industriales (Prof. Cristóbal Higuera y México Nuevo), nueve ejidos, un área natural protegida Parque Estatal Atizapán-Valle Escondido Los Ciervos) y una zona de conservación ambiental (Espíritu Santo) (H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, 2011).

Dinámica poblacional

En 1980 la población de Atizapán de Zaragoza se incrementó en 157,926 habitantes, representando 4.23 por ciento del crecimiento estatal. Determinándose una tasa de crecimiento para la localidad de 16.39 por ciento, mientras que para el conjunto estatal sólo se estimó de 7.03 por ciento, alcanzando con ello una participación con respecto al estado de 2.67 por ciento (PDM, 2009-2012).

La tasa de crecimiento media anual determinada para las décadas de los ochenta y los noventa fue de 4.54 por ciento, mostrando un crecimiento mayor a la tasa estatal representada por 2.64 por ciento, teniendo como efecto una población municipal de 315,192 habitantes. Por su parte, la tasa de crecimiento anual determinada para el periodo de 1990 a 2000 fue de 4.03 puntos, mostrando nuevamente un crecimiento poblacional alto respecto a la tasa estatal representada por un 3.59 por ciento, teniendo como efecto una población municipal de 467,886 individuos y para el estado de 13'096,686 habitantes. Lo que influyó en el crecimiento de la participación con respecto al estado de 3.57 por ciento (PDM, 2009: 212).

En 2005, el crecimiento municipal observa una disminución en la tasa de 0.20 puntos porcentuales y su población alcanzó las 472,526 personas, de las cuales 49 por ciento son hombres y 51 por ciento son mujeres.

Para 2009, según el Censo Estatal de Población (Coespo), se estima que el municipio cuenta con una población de 509,275 habitantes, lo que representa una tasa de crecimiento media anual de 1.89 por ciento, determinándose que el municipio está en equilibrio en términos de atracción de población al término de esta primera década del siglo XXI (PDM, 2009: 212).

En este sentido, los factores que han definido el crecimiento municipal de Atizapán de Zaragoza han sido a partir de la década de los setenta un atractivo locacional para la población del Distrito Federal, por ubicarse entre los municipios de Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Cuautitlán, además de la cercanía con Toluca de Lerdo.

Según el *XII Censo General de Población y Vivienda*, y el *II Censo de Población y Vivienda* (INEGI, 2000 y 2005), en lo concerniente a la estructura poblacional en el periodo 2000-2005, el municipio presentó un cambio en la pirámide de edades, disminuyendo la participación de la población infantil, adolescente y joven (0-29) con respecto al total municipal, e incrementándose la población de adultos y adultos mayores (población de más de 30 años). Por lo que hoy en día se ha convertido en un municipio de población madura (PDM, 2009: 212). A mediano plazo el aumento de adultos mayores exigirá nuevas políticas de apoyo y atención a este sector de la población.

Por otra parte, la población que hablaba una lengua indígena para 2005 representaba 1.6 por ciento de la población total. Debido a la dinámica demográfica y a las condiciones socioeconómicas que han incentivado la disminución de iconos culturales característicos de Atizapán de Zaragoza.

Cabe señalar que la migración municipal de 1970 a 1980, fue de 132,553 habitantes, disminuyendo ésta entre 1980 y 1990, que registró 61,645 habitantes. Y para el quinquenio de 1995-2000, ingresaron al municipio 2,035 personas.

El incremento del fenómeno migratorio en la década de los setenta en el municipio se puede explicar por la existencia de un aparato productivo capaz de generar fuentes de empleo y arraigar a la población en los municipios conurbados del Valle Cuautitlán-Texcoco, así como a la creación de fraccionamientos habitacionales para distintos sectores de la población.

Como se mencionó, en 2009, el municipio tiene una población 509,275 habitantes, cuyo 99.87 por ciento se concentra en la Ciudad Adolfo López Mateos, consolidándose como el centro urbano estructurador del municipio, con ligera tendencia a la secundarización de la economía.

Desarrollo económico

A partir de la urbanización acelerada que se inicia en 1970, la estructura de la economía del municipio se transforma. Según el Anuario Estadístico del Estado de México de 2000, el municipio de Atizapán de Zaragoza, registró un Índice de Especialización Económica (IEE) en el sector primario de 0.05 por ciento, lo que significa que este sector no es básico en la actividad económica.

El sector secundario ocupa el segundo lugar de la economía municipal, el cual experimentó un incremento moderado a partir de 1998, ya que el sector contaba con 1,044 empresas con 13,838 trabajadores y un promedio de 14 empleos por unidad económica; para 2004, a pesar de que sólo creció en 22 unidades económicas (1,036 empresas), el personal ocupado aumentó 17,132 empleados, el promedio subió a 17 trabajadores por unidad económica; es decir se tuvo un incremento de 3,294 empleados en sólo cinco años, ubicándose en tercer lugar en el ámbito regional, por debajo de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz (PDM, 2009-2012).

Las empresas del sector secundario instaladas en el municipio, tienen un promedio de 17 empleados por lo que son consideradas empresas pequeñas,

mientras que Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz tienen un promedio mayor, cuentan con 32 y 33 empleados, respectivamente.

De las 69 ramas manufactureras que se identifican en el municipio 27 representan una especialización económica con respecto al ámbito estatal, entre las que se pueden mencionar:

- Captación, tratamiento y suministro de agua.
- Cimentaciones, montaje de estructuras prefabricadas.
- Fabricación de telas.
- Fabricación de productos de plástico.
- Fabricación de equipo de generación y distribución de energía eléctrica.

El sector terciario desde 2004 ha registrado un desarrollo notable aun cuando el promedio de empleados ocupados es menor con respecto al sector secundario, donde se observa un promedio de 17, contra cuatro del sector comercio y servicios.

En lo que se refiere al Índice de Especialización Económica, el sector terciario del municipio supera a municipios como Huixquilucan, Nicolás Romero, Isidro Fabela, Jilotzingo, sin embargo, está por debajo de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz.

Según el *Censo General de Población y Vivienda 2000* (INEGI, 2000) la población económicamente activa (PEA) de 12 años y más, representa 52.43 por ciento. Mientras que la población económicamente inactiva (PEI) representa 47.17 por ciento (conformada por 31.62 por ciento que estudia, 42.76 por ciento dedicada al hogar, 4.17 por ciento pensionados y jubilados, 0.68 por ciento personas incapacitadas para trabajar y 20.77 por ciento corresponde a otro tipo de inactividad). La población desocupada representa 1.70 por ciento (véase cuadro 4).

Cuadro 4
POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2000

Ámbito	Población de 12 años y más	PEA				PEI				No específica	
		Total	%	Ocupados	%	Desocupados	%	Total	%	Total	%
Estado	9,093,033	4,530,232	49.99	4,462,361	98.37	73,871	1.63	4,523,153	49.74	33,666	0.37
Municipio	337,916	177,171	52.43	174,151	98.30	3,020	1.70	159,384	47.17	1,361	0.40

Fuente: INEGI (2000).

De acuerdo con el INEGI, de la población económicamente activa 44.24 por ciento recibe menos de uno y hasta dos salarios mínimos, lo que representa un bajo nivel de remuneración de un gran sector de la población. Mientras que 7.95 por ciento de la PEA ocupada percibe más de 10 salarios mínimos. Situación que se debe en el primer caso, a la falta de una actividad económica capaz de ofrecer salarios bien remunerados y también al bajo nivel educativo y capacitación de la población en edad de trabajar.

El gobierno electrónico del municipio de Atizapán de Zaragoza

El portal del municipio de Atizapán de Zaragoza se crea en 2000 como página estática e informativa. Con el paso del tiempo evoluciona desplegando información sobre las actividades de la administración pública municipal, por ejemplo, solicitudes de información, trámites administrativos, *facebook*, anuncios, noticias, así como descripciones de servicios a los ciudadanos (Benítez, 2011)⁶ (véanse figuras 3 y 4).

Figura 3
INFORMACIÓN DEL PORTAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA, ESTADO DE MÉXICO



Fuente: <http://www.atizapán.gob.mx/estructura2.htm>

⁶Entrevista al ingeniero Raúl Benítez Bermeo, director de Informática y Telecomunicaciones del municipio de Atizapán de Zaragoza, 21 de octubre de 2011.

Figura 4
 INFORMACIÓN DEL PORTAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL
 DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA, ESTADO DE MÉXICO

The screenshot shows the 'Celebraciones' section of the portal. It features a table of cultural events for March 2011 and several service links on the right.

Fecha y Hora	Evento	Lugar
Viernes 04 de Marzo a partir de las 16:00 hrs	Cultura para Todos en la Col. Adolfo López Mateos con la presentación de la Exhibición 'Trazaron Zital', Taller de pinturas, manualidades, la hora del cuento y servicio de corte de cabello.	Kiosco de la Col. Adolfo López Mateos (Calle Baja California Norte esa. Chihuahua).
Viernes 11 de Marzo a partir de las 16:00 hrs	Cultura para Todos en la Col. Embarcadero del Pedregal con la presentación de la Obra de Fiestas de los Atzapán de Zaragoza, Taller de pinturas, manualidades, la hora del cuento y servicio de corte de cabello.	Predio ubicado (Calle Magnoha entre 7 y 8, Embarcadero del Pedregal).
Sábado 12 de Marzo	Participación de Cda. Iratze y Juvenil de Danza Folclórica de Atzapán de Zaragoza en el IV Concurso Interamericano de Danza, circuito Estado de México, Copacabana 2011.	Teatro San Benito Abad (Cuauhtémoc).
Viernes 18 de Marzo a partir de las 16:00 hrs	Cultura para Todos en la Col. Los Olivos con la presentación del Ballet Folclórico Cabañina, Taller de pinturas, manualidades, la hora del cuento y servicio de corte de cabello.	Canchas Deportivas de la Col. Olivos (entre 2 y 3, Vaseadero frente a la Est. Perm. Tierra y Libertad).

On the right side, there are links for: 'Atizapán en imágenes', 'Multimedia', 'Consulta de Correo', 'Intranet Municipal', 'Descarga el Bando Municipal 2011', 'Descuentos PREDIAL 2011', 'CONCURSOS del Concurso Municipal de Excelencia Académica "CONOCIENDO MÉXICO"', and 'Visita el Portal de la Defensoría de Derechos Humanos de Atzapán de Zaragoza'.

Fuente: <http://www.atizapán.gob.mx/estructura2.htm>

A nivel de transacción, el portal del municipio ofrece información sobre intercambio de servicios y trámites entre el gobierno y el ciudadano. Por ejemplo, los servicios en línea para el pago de agua y predial (véase figura 4).

Se puede realizar siempre y cuando se esté al corriente del pago de los mismos. La transacción es segura pues el ayuntamiento a través de la infraestructura de seguridad sube el pago de los servicios a la infraestructura de los bancos, los cuales concluyen la transacción. Con ello el ciudadano confía en la seguridad de la operación. En otros rubros, el usuario tiene que acudir personalmente a las oficinas para realizar sus trámites (Benítez, 2011) (véase figura 5).

Figura 5
 INFORMACIÓN SOBRE SERVICIOS Y TRÁMITES DEL PORTAL
 DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA, ESTADO DE MÉXICO

The screenshot shows the 'Pago en Línea' interface. It includes a 'No de Pedido' field, 'Acceder' and 'Regresar' buttons, and a list of banks for payment: Bancomer, HSBC, Banamex, Grupo Scotiabank, and Santander Serfin. Below the bank list, there are two payment receipts: one for a 'RECIBO DE PAGOS' with amount 3654062 and another for 'SAPASA' with amount 587490.

Fuente: <http://www.atizapán.gob.mx/estructura2.htm>

En los niveles de integración y participación, el municipio de Atizapán de Zaragoza está haciendo esfuerzos por generar la infraestructura e interoperabilidad necesarias que permitan proveer de servicios eficientes (velocidad, disponibilidad, seguridad, costos, etcétera) entregando tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos, acceso fácil y oportuno por diversos medios (presencial, Internet, teléfono celular, audio respuesta) a sus servicios e información. Para Benítez Bermeo (2011),

la presente administración de Atizapán de Zaragoza, tiene como objetivo principal dar respuesta en el menor tiempo posible a los ciudadanos sobre los trámites que puede realizar, así como hacer llegar toda la información a los atizapenses con el propósito de disminuir costos administrativos internos y externos, para el gobierno y los ciudadanos.

En lo referente a la transparencia y rendición de cuentas, el gobierno ha publicado 43 actas de cabildo y 58 gacetas municipales en el portal web del H. Ayuntamiento www.atizapan.gob.mx, con la finalidad de que las dependencias municipales y organismos de la administración pública conozcan y den seguimiento oportuno a los acuerdos del municipio (Castañeda, 2010).

Para 2011, la administración municipal a través del Comité de Información de Atizapán de Zaragoza llevó a cabo 10 sesiones ordinarias y cinco extraordinarias. Por medio del Módulo de Transparencia que opera de acuerdo con el artículo 35 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, se aceptaron y contestaron 290 solicitudes de información pública, 211 solicitudes de información estadística, cartográfica, demográfica y documental, y fueron ingresados 34 recursos de revisión (Castañeda, 2011).

De acuerdo con el *ranking* municipal 2010 (Sandoval y Mendoza), de una muestra de 508 municipios —no fue considerado Atizapán de Zaragoza— y con un criterio de no sobrepasar 30 municipios por estado, entre otros; algunos resultados respecto a los componentes: información, trámites, transparencia, web 2.0, página web, seguridad, tecnología y participación, arrojó que la mayoría de los portales estatales y municipales siguen presentando información para sólo “cumplir la ley”. Pocos asumen el compromiso de facilitar a los ciudadanos la información gubernamental. Los sitios siguen cometiendo los mismos errores: presentar información en formato pdf, ocultar datos relevantes debajo de muchas ligas (*links*), disfrazar las cifras con *flash*, imágenes flotantes o textos pequeños para distraer la atención de los usuarios y olvidarse del significado o contexto de la

información, la práctica común de no colocar el nombre de quien publica la información ni la manera de contactarlos es un ejemplo de que la rendición de cuentas se realiza a medias.

Figura 6
TRANSPARENCIAS Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL MUNICIPIO
DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA



Artículo 12

I. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones en los que se establezca su marco jurídico de actuación.

Leyes		
• Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	139 Kb	
• Ley Orgánica Municipal del Estado de México	146 Kb	
• Bando Municipal 2011	1.68 MB	
• Certificación de Integración de la Comisión Edilicia de Asuntos Indígenas en el Bando Municipal 2011	575 Kb	

Fuente: <http://www.atizapan.gob.mx/transparencia/transparencia.html>

Desafíos del gobierno electrónico municipal

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) una cuarta parte (26.26 por ciento) de los municipios cuentan con página de Internet, y poco menos de la mitad (45.44 por ciento) tienen correo electrónico. Aunque no se tienen datos duros de esto, es razonable suponer que otras actividades y servicios municipales como el catastro, el registro civil o el registro público de la propiedad se pueden mejorar mediante el uso de las TIC (Luna Reyes, Gil-García y Celorio Mansi, 2011).

Tal como sucede en otros países, el primer reto de los municipios está relacionado con la obtención de recursos financieros para desarrollar proyectos. En opinión de especialistas en la materia los demás retos se podrían

catalogar en tres “capas” o áreas de interés, referentes a la infraestructura, las estructuras organizacionales y, los marcos legales y contextuales (véase cuadro 5).

Cuadro 5
PRINCIPALES DESAFÍOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO A NIVEL MUNICIPAL

<i>Capa</i>	<i>Desafíos</i>
Infraestructura	Eléctrica Redes Hardware (servidores y cómputo personal) Software
Estructura organizacional	Diseño organizacional Estrategia y toma de decisiones Capacitación Resistencia/ miedo al cambio
Marco legal y contextual	Comprensión de las necesidades ciudadanas y sociales Legislación tecnológica Continuidad tecnológica Visión de largo plazo Brecha digital

Fuente: Luna Reyes, Gil-García y Celorio Mansi (2011).

En muchos municipios del país el principal problema sigue siendo la falta de infraestructura: *a)* energía eléctrica confiable para que los servidores o el equipo de cómputo personal funcionen adecuadamente; *b)* carencia de servidores y equipo de escritorio para el trabajo del ayuntamiento, y *c)* telecomunicaciones y redes.

Respecto a la estructura organizacional existen gobiernos municipales que todavía no consideran a las tecnologías como componente estratégico. De manera que en la estructura del municipio las áreas de informática se ubiquen en posiciones donde no tienen suficiente capacidad de decisión y donde su influencia en el desarrollo de la estrategia del gobierno municipal sigue siendo muy limitada. Por otro lado, las áreas de informática —si es que existen— no cuentan con estructuras organizacionales para efectuar tareas de capacitación y actualización de su personal.

Ahora bien, uno de los principales retos dentro del marco legal y contextual se relaciona con la creación de mecanismos y procedimientos para evaluar continuamente las necesidades de los ciudadanos. Otro desafío consiste en incrementar el impacto de las aplicaciones del gobierno electrónico. Los municipios también enfrentan el reto de tener una visión de largo plazo para continuar las estrategias, objetivos y proyectos más allá de los tres años que dura una administración local. Finalmente, un desafío im-

portante consiste en crear un marco regulatorio que oriente en forma efectiva el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, e incluya la estandarización de procesos, colaboración entre dependencias públicas y el uso compartido de recursos y sistemas.

En este sentido, para los estudiosos del gobierno electrónico los municipios pequeños (de 10 mil a 149,999 habitantes), los retos relacionados con la capa de infraestructura parecen los más apremiantes. Ello debido a que en muchas de estas localidades no se cuenta con la infraestructura eléctrica, de redes o hardware para el desarrollo de proyectos. Para el caso de municipios medianos (de 150 a 600 mil habitantes), los desafíos se ubican al nivel de la estructura organizacional. Por último, los municipios grandes (más de 600 mil habitantes) son los más desarrollados en el campo del e-Gobierno, pero los retos en la capa del marco legal y contextual parecen los más importantes.

En el caso particular del portal del municipio de Atizapán de Zaragoza con una población de 509,275 habitantes, con una infraestructura tecnológica madura (Benítez, 2011), los desafíos se ubican en el nivel de la estructura organizacional; por ejemplo, realizar trámites diferentes al pago de agua y predial; solicitudes de información; procesos administrativos de compras en electrónico, entre otros.

El ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza tiene entre sus retos establecer la firma electrónica y sello electrónico; simplificar y desregular los sistemas de información, los trámites internos de control; establecer la clave única de trámites y servicios homologados con el Estado y el municipio (Benítez, 2011).

Estos retos se sumarían a las mejoras que se implementaron en 2009, como la integración de redes sociales e interacción con los ciudadanos a través de *Facebook*, de la web 2.0. Con ello, el e-Gobierno local brindaría mejor calidad de los servicios, la transparencia y rendición de cuentas estarían cerca de la ciudadanía (Benítez, 2011).

Conclusiones

El análisis de la literatura permite observar que en el concepto de e-Gobierno se conjugan distintas connotaciones del término, cuya comprensión sólo es posible a través de un enfoque multidimensional el cual define al gobierno electrónico como la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno, para proveer servicios

públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como la creación de un marco legal que facilite el desarrollo de iniciativas intensivas en el uso de recursos de información que promueva el desarrollo de la sociedad del conocimiento. Por lo tanto, el e-Gobierno tiene que ver más con el “gobierno” que con la “e”, en el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación, lo que implica un gran esfuerzo de innovación institucional y de transformación de las entidades públicas.

En este sentido, el gobierno de México ha implementado una serie de estrategias relacionadas con el e-Gobierno que incluye los ámbitos estatales y locales pues se considera un medio para que todos los mexicanos ejerzan su derecho a estar informados y acceder a los servicios que ofrece el gobierno en todos sus niveles federal, regional, estatal y municipal.

El ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza cuenta con un portal digital, el cual se creó en 2000 como página estática e informativa. Con el paso del tiempo evoluciona desplegando información sobre las actividades de la administración pública municipal, por ejemplo, solicitudes de información, trámites administrativos, *Facebook*, anuncios, noticias, así como descripciones de servicios a los ciudadanos.

A través del portal se pueden realizar pagos de servicios como el agua y el predial. Entre las mejoras a realizar en el corto plazo están: establecer la firma electrónica y el sello electrónico; la clave única de trámites y servicios homologados con estados y municipios de la entidad, que permitan reducir costos internos y externos. De manera que se puedan simplificar y desregular los sistemas de información; los trámites internos de control, para hacer llegar la información de manera ágil a la ciudadanía y los diferentes gobiernos, y con ello, transparentar y rendir cuentas a la sociedad.

Fuentes consultadas

- BENITEZ, Raúl (2011), Entrevista con el director de Informática y Telecomunicaciones, Atizapán de Zaragoza.
- CASTAÑEDA DELGADO, David (2010), “Primer Informe de Gobierno”, disponible en <http://www.atizapan.gob.mx> (fecha de consulta 12 de octubre de 2011).
- (2011), “Segundo Informe de Gobierno”, disponible en <http://www.atizapan.gob.mx> (fecha de consulta 12 de octubre de 2011).
- FOUNTAIN, Jane (2001), *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., dispo-

- nible en http://www.brookings.edu/press/Books/2001/virtual_state.aspx (fecha de consulta 17 de abril de 2011).
- GIL-GARCÍA, José Ramón, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández (2008), "Gobierno electrónico en México", CIDE, México, disponible en http://www.conectarimporta.org/telecom/wp-content/uploads/2010/06/e_gob_en_mex.pdf (fecha de consulta 22 de abril de 2011).
- _____ y Luis Felipe Luna-Reyes (2006), "Integrating Conceptual Approaches to e-government", en M. Khosrow-Pour (ed.), *Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and Mobile Commerce*, Idea Group Inc., Hershey, pp. 636-643.
- _____ (2003), "Hacia una definición de gobierno electrónico. Una revisión comparativa", en A. Méndez-Vilas et al., *Aspectos legales techno de la sociedad de la información y nueva economía: un panorama*, Extremadura, España, Formatex, la Sociedad de Información de la serie, disponible en http://hosting.udlap.mx/profesores/luisf.luna/index_files/Page574.htm (fecha de consulta 30 de abril de 2011).
- Gobierno del Estado de México (2011), Centro de Estudios Territoriales Aplicados (CETA), disponible en <http://www.edomexico.gob.mx> (fecha de consulta 10 de octubre de 2011).
- H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza (2011), "Bando municipal 2011", disponible en http://www.atizapan.gob.mx/Bando_municipal_2011..pdf (fecha de consulta 12 de octubre de 2011).
- _____ (2009), "Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012", en *Gaceta municipal*, núm. 024, disponible en http://www.atizapan.gob.mx/Plan_de_Desarrollo_Municipal_2009-2012.pdf (fecha de consulta 12 de octubre de 2011).
- INEGI (2005), *II Censo de Población y Vivienda*, México.
- _____ (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México.
- KAUFMAN, Ester (2003), "El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la argentina", disponible en <http://www.links.org.ar/weblinks/foroinformatico.pdf> (fecha de consulta 22 de abril de 2011).
- LÓPEZ, L. (1998), "Análisis comparativo del uso de la informática en la administración pública: aplicaciones sustantivas vs administrativas", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México.
- LUNA REYES, Luis Felipe, J. Ramón Gil-García y José A. Celorio Mansi (2011), "Reto del gobierno electrónico municipal", en *Revista Política Digital*, núm. 61, México, disponible en <http://rsandov.blogs.com/mejoratugobierno/2011/04/retos-del-gobierno-municipal.html> (fecha de consulta 15 de mayo de 2011).
- _____, José Ramón Gil-García y Rodrigo Sandoval Almazán (2009), "Reflexiones sobre la evaluación de los portales de gobierno en Internet", disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67613199005> (fecha de consulta 5 de febrero de 2011).

- _____, Juan Manuel Hernández García y José Ramón Gil-García, (2009), “Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México”, en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, vol. XVIII, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., México, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13311978003> (fecha de consulta 5 de febrero de 2011).
- Naciones Unidas (2003), World Public Report 2003, disponible en http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm (fecha de consulta 22 de abril de 2011).
- ORREGO, Claudio y Rodrigo Araya (2002), “Internet en Chile: oportunidad para la participación ciudadana”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tema de desarrollo humano sustentable, núm. 7, disponible en <http://www.desarrollohumano.cl/textosotraspub/Pub07/internet.net.pdf> (fecha de consulta 2 de mayo de 2011).
- OSBORNE, David (1994), *La reinención del gobierno*, Paidós, España.
- Presidencia de la República (2009), “Tercer Informe de Gobierno”, disponible en <http://presidencia.gob.mx/> (fecha de consulta 17 de abril de 2011).
- _____. (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx/> (fecha de consulta 14 de abril de 2011).
- _____. (2006), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
- RIVERA URRUTIA, Eugenio (2006), “Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico una revisión de la literatura”, en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. xv, núm. 002, disponible en <http://www.redalyc.uaemex.mx> (fecha de consulta 5 de febrero de 2011).
- SANDOVAL ALMAZÁN, Rodrigo y José Ramón Gil-García (2008), “Construyendo un índice de funcionalidad para el gobierno electrónico: una primera evaluación de los portales estatales en México”, en *Espacios Públicos*, año/vol. 11, núm. 021, Universidad Autónoma del Estado de México, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67602102> (fecha de consulta 5 de febrero de 2011).
- Secretaría de la Función Pública (2009), “Agenda de Gobierno Digital”, disponible en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1843/1/160109_com.doc (fecha de consulta 16 de abril de 2011).
- _____. (2008a), “Sistema de Gobierno Digital. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, 2008-2012”, disponible en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1587/3/gobierno_digital.pdf (fecha de consulta 18 de abril de 2011).
- _____. (2008b), “Programa de la Mejora de la Gestión”, disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg> (fecha de consulta 18 de abril de 2011).

VELASCO, Roberto (2003), *La economía digital. Del mito a la realidad*, Tusquets, Barcelona.

World Economic Forum (2008), "The Global Competitiveness Report 2007-2008", en *UN e-Government Survey 2008*, Naciones Unidas, Nueva York, disponible en http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/recon_study?chapter=9§ion=2 (fecha de consulta 1 de mayo de 2011).

Perfil académico de los autores

Miguel Guerrero Olvera

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde también cursó estudios de maestría en Administración Pública y la licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales, con especialidad en Administración Pública. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, donde también funge como coordinador de la maestría en Ciencias Sociales. Su principal línea de investigación es gestión pública, gobernabilidad y gobernanza. En el año 2000 obtuvo mención honorífica en el concurso anual del Instituto de Administración Pública del Estado de México, y es miembro nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

Carlos Fabián Fontes Martínez

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales en orientación Administración Pública, UNAM. Estudios de doctorado en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM. Académico e investigador en diversas instituciones de educación superior del sector público y privado. Funcionario público en el gobierno federal y del Distrito Federal. Capacitador de funcionarios públicos federales y de personal militar. Asesor legislativo en la Asamblea del Distrito Federal y en la Cámara de Diputados. Investigador interno y externo en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), A.C.

Juan Montes de Oca Malvárez

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la FCPYS de la UNAM, profesor de carrera de tiempo completo en Administración Pública, Desarrollo Organizacional, Proceso Administrativo y Políticas Públicas, adscrito a la División

de Ciencias Socioeconómicas de la FES Acatlán de la UNAM. Maestro en Administración Pública, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, licenciado en Matemáticas Aplicadas y Computación por la FES Acatlán, UNAM. Asociado regular del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Asociado del Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C. Actualmente es miembro nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

Khemuirg Puente

Profesor del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde funge como coordinador de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y del doctorado en Administración Pública. Realizó sus estudios de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y de maestría en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM, también obtuvo el grado de maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull del Reino Unido. Realizó sus estudios de doctorado en Ciencias Sociales en El Colegio de México. Es autor de *Legislar en la oscuridad*, publicado por el Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal en 2010 y de diversos artículos especializados en materia de transparencia, rendición de cuentas y estudios legislativos comparados.

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Realizó la especialización en Planeación, Administración e Investigación Educativas, así como, la maestría en Administración Pública, ambas en el Instituto Nacional de Administración Pública. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Administración Pública por la UNAM. Cuenta con estudios de posdoctorado en Gobierno y Políticas Públicas por la University of New Mexico. En 1998 obtuvo el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública. En 2007 se hizo acreedor al primer lugar del certamen Premio del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) 2005, Tradición y Excelencia. Actualmente es profesor en la FCPYS de la UNAM y en la Universidad de Desarrollo Empresarial y Pedagógico (UNIVDEP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt nivel 1.

Maximiliano García Guzmán

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, licenciado en Derecho y maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, obtenidos en la Univer-

Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública en la UNAM. Es profesor de tiempo completo y secretario técnico de la Coordinación de Investigación del Centro de Estudios en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Sus líneas de investigación son: enfoque multidisciplinario de la administración pública, derecho y políticas públicas, tendencias democráticas del gobierno y seguridad social en México.

Leobardo Ruiz Alanís

Maestro en Administración Pública por la UNAM, con especialidad en desarrollo Urbano y Rural por el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia. Actualmente es profesor de tiempo completo en el que ha impartido diversas asignaturas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Fue director de la revista *Espacios Públicos* de la misma facultad. Autor de artículos especializados sobre temas de asuntos municipales, gobierno electrónico y servicio profesional de carrera.

Roberto Moreno Espinosa

Doctor en Administración Pública por la FCPYS-UNAM; integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo (2001-2008); coordinador del posgrado de Administración Pública en la FCPYS-UNAM (1996-2008); estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México; integrante del SNI, nivel 2; perfil PROMEP; presidente del Consejo Científico del Primer Congreso Internacional: Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo, 2010. Actualmente profesor de carrera de la UAEM, campus Amecameca.

Roberto Padilla Domínguez

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México; coautor del libro *Modernización de la administración pública en el Estado de México* y coordinador técnico del libro *Bicentenario de la Independencia. Estado de México*. En el gobierno federal ha sido secretario auxiliar de Audiencias y Agenda de los exsecretarios

de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor y Francisco Labastida Ochoa. En la administración pública del Estado de México se ha desempeñado como jefe de Audiencias y Agenda de los exgobernadores Emilio Chuayffet Chemor y César Camacho Quiroz; coordinador de Agenda y secretario particular adjunto del gobernador Enrique Peña Nieto. Fue secretario técnico del gabinete del Gobierno del Estado de México; vicepresidente del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública (2008-2011) y consejero del Instituto de Administración Pública del Estado de México (2010-2013).

Rolando Barrera Zapata⁺

Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México y doctor en Administración Pública por la UNAM. Exconsejero presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Autor de numerosos libros y artículos sobre administración pública municipal. En 2010 el IAPEM editó su libro: *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

José Juan Sánchez González

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FES Acatlán-UNAM. Maestro y doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Becario UNAM y Conacyt. Premio INAP 1997 y mención honorífica premio IAPEM 2001. Miembro de número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública y del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Perfil PROMEP. Investigador nacional nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Tiene 21 años en la UNAM. También imparte clases en el doctorado de Administración Pública del INAP. Actualmente es profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, campus Zumpango.

Juan Miguel Morales y Gómez

Doctor en Ciencias Sociales y maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad

Autónoma del Estado de México; cuenta con estudios de posgrado en elaboración de Políticas Gubernamentales por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas con sede en Río de Janeiro, Brasil. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM y líder del Cuerpo Académico Administración Pública, Política y Gobierno, miembro del Comité Editor de la revista *Espacios Públicos* y evaluador de programas y proyectos del Conacyt, Universidad Autónoma del Estado de México y del IAPEM.

Rodolfo Téllez Cuevas

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y licenciado en Derecho, ambas por la UNAM. Maestro en Administración por la UAEM. Estudia el doctorado en Estudios Jurídicos en la UAEM. Fue asesor en las legislaturas LV y LVI del Congreso de la Unión; abogado postulante durante ocho años; ha sido secretario proyectista en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal Prestó sus servicios en Río de Janeiro, Brasil, como gestor jurídico en el campo Galerista. Autor de los libros, *El papel de la masonería en la política y administración pública de México* (IAPEM, 2009) y *Los Riva Palacio en la historia de México* (ERP, 2011). Actualmente es profesor de medio tiempo en el Centro Universitario UAEM Zumpango.

Rigoberto Pérez Ramírez

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán. Maestro en Administración Pública por la UNAM. Becario Conacyt. Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, UNAM. Es profesor de tiempo completo y coordinador de la licenciatura en Relaciones Económicas Internacionales en la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Valle de México. Entre sus investigaciones se encuentran: a) El papel del gobierno en el desarrollo económico en el marco de la globalización: el caso de México. Un análisis institucional, y b) Evolución de las fusiones y adquisiciones de grandes empresas en México: 2005-2008.

INTRODUCCIÓN
José Juan Sánchez González 5

PRIMERA PARTE
EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL ÁMBITO NACIONAL

Capítulo I
El gobierno electrónico en México 13

GOBIERNO ELECTRÓNICO: MÁS ALLÁ DE LA EFICIENCIA TECNOLÓGICA
Miguel Guerrero Olvera 15

AVANCES Y RETOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN MÉXICO
Carlos Fabián Fontes Martínez 37

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL GOBIERNO FEDERAL EN MÉXICO 2000-2010
Juan Montes de Oca Malváez 57

Capítulo II
El gobierno electrónico en el Poder Legislativo
y en dependencias del Poder Ejecutivo 81

E-CONGRESO Y DEMOCRACIA DIGITAL EN MÉXICO
Khemvirg Puente 83

DIMENSIONES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL SECTOR DE EDUCACIÓN
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno 103

EL E-GOBIERNO Y LA UNAM
Maximiliano García Guzmán 127

SEGUNDA PARTE
EL GOBIERNO ELECTRÓNICO
EN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES

Capítulo III

El gobierno electrónico en los gobiernos estatales 155

GOBIERNO ELECTRÓNICO (*E-GOVERNMENT*)
EN LOS GOBIERNOS ESTATALES DE MÉXICO

Leobardo Ruiz Alanís

Roberto Moreno Espinosa. 157

GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL ESTADO DE MÉXICO, 2005-2010

Roberto Padilla Domínguez 183

LA TRANSPARENCIA Y EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL ESTADO DE MÉXICO

Rolando Barrera Zapata 211

Capítulo IV

El gobierno electrónico en los municipios del Estado de México. 235

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.
ALCANCES Y LIMITACIONES

José Juan Sánchez González 237

GOBIERNO ELECTRÓNICO (*E-GOVERNMENT*) EN LAS ADMINISTRACIONES
MUNICIPALES: ESTUDIO DE CASO DE LOS MUNICIPIOS TOLUCA Y METEPEC
DEL ESTADO DE MÉXICO

Juan Miguel Morales y Gómez. 257

LERMA, UN GOBIERNO ELECTRÓNICO FALLIDO (2010-2012)

Rodolfo Téllez Cuevas 277

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL MUNICIPIO DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA

Rigoberto Pérez Ramírez 303

PERFIL ACADÉMICO DE LOS AUTORES 333

Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México
se terminó en la Ciudad de México durante el mes de junio
del año 2014. La edición impresa sobre papel de
fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos,
estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la
casa editora.



ISBN 978-607-401-808-0

Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México, es una obra pensada para dar a conocer los avances y desarrollo de la revolución electrónica en México mediante la figura de los gobiernos electrónicos, en especial dentro de la administración pública —en sus diferentes áreas de atención y acción— con énfasis en los gobiernos locales. A esta tarea se suman los esfuerzos de 13 trabajos, en los cuales participan 14 autores y colaboradores para ofrecernos una visión profunda y detallada del concepto *e-Gobierno* en sus diversas modalidades y versiones, de acuerdo con la dependencia, el organismo, el área o la esfera de análisis publiadministrativo de que se trate, haciendo énfasis en el nivel local.

Esta obra colectiva está dividida en dos partes, las que a su vez están conformadas en cuatro capítulos. La primera parte aborda lo relativo al gobierno electrónico en el ámbito nacional, en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo. En la segunda parte se describe específicamente al gobierno electrónico en los gobiernos estatales y locales, centrandó la atención en los gobiernos locales del Estado de México. El propósito central de la obra es mostrar al lector los alcances y limitaciones que tiene el gobierno electrónico tanto sus beneficios como los obstáculos para su puesta en marcha.

