



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES-ACATLÁN

## EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO INSTRUMENTO DE MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL SISTEMA NACIONAL E-MÉXICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS  
P R E S E N T A  
MARIANA VÉLEZ VALDÉS

TUTOR: DR. RAÚL TREJO DELARBRE



CIUDAD UNIVERSITARIA

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## *AGRADECIMIENTOS*

*A mi familia, por su incondicional apoyo en todo lo que emprendo. Este trabajo es para ustedes.*

*Al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).*

*Al Dr. Raúl Trejo Delarbre, por su dirección y apoyo en la realización de la presente investigación.*

*A los doctores Sara Gordon Rapoport, Francisco José Díaz Casillas, Francisco Javier Jiménez Ruiz y Ricardo Uvalle Berrones por sus valiosas aportaciones que me permitieron concluir exitosamente este trabajo de investigación.*



# ÍNDICE

Introducción.....	1
CAPÍTULO I: <i>Internet en el contexto gubernamental</i> .....	10
1.1. Globalización y Sociedad de la Información.....	10
1.2. Internet.....	18
1.3. Brecha Digital.....	24
1.4. Internet en el ámbito gubernamental.....	31
1.4.1. Nueva Gestión Pública.....	35
CAPÍTULO II. <i>Desarrollo del Gobierno Electrónico</i> .....	43
2.1. E-Gobierno.....	43
2.1.1. Beneficios y Riesgos Del Gobierno Electrónico.....	57
2.1.2. Características Del Gobierno Electrónico.....	64
2.2. El Gobierno Electrónico En El Mundo.....	66
2.2.1. Experiencias Exitosas.....	74
2.2.1.1. Estados Unidos.....	74
2.2.1.2. España.....	76
2.2.1.3. Singapur.....	80
2.2.1.4. Chile.....	82
CAPÍTULO III. <i>Gobierno Electrónico en México</i> .....	84
3.1. Internet en México.....	84
3.2. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.....	90
3.3. Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.....	95
3.4. Agenda Presidencial del Buen Gobierno.....	100
3.5. Situación del Gobierno Digital.....	103
3.5.1. Avances en Estados y Municipios.....	116
CAPÍTULO IV. <i>Sistema Nacional E-México</i> .....	130
4.1. Cuatro ejes fundamentales.....	133
4.2. Centros Comunitarios Digitales.....	140
4.3. ¿Integración o fragmentación?.....	145
Conclusiones.....	148
Bibliografía.....	154



# INTRODUCCIÓN

Las naciones están inmersas en un proceso de transición hacia la era digital, lo cual conlleva a que se implanten acciones encaminadas al acceso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los diferentes ámbitos de la vida de las naciones, tanto a nivel privado como en la esfera de lo público. Las TIC se han convertido en el motor de las nuevas sociedades, de ahí la importancia de entender cómo se están conformando y cómo van evolucionando.

Uno de los elementos determinantes en dicho proceso de transición, de aparición relativamente reciente, es la Internet. Junto a los avances tecnológicos en diversos aspectos, sobre todo en los sistemas de comunicación, el surgimiento de la Internet fue generando cambios en los sistemas productivos internacionales, desde los medios de producción hasta el comercio internacional, permitiendo una interrelación en la que las fronteras dejaron de ser barreras reales.

La sociedad en su conjunto se fue apropiando de lo que había comenzado como un recurso de comunicación a nivel científico. Algunos sectores de la economía comenzaron utilizando la Internet para hacer negocios, en lo que en un principio se llamó e-business, o negocios electrónicos. Más adelante, y a medida que la tecnología pudo brindar más seguridad, se fue intensificando el e-comercio o comercio electrónico, y actualmente existen organizaciones que usan Internet para sus operaciones y para las interacciones entre clientes, empleados y proveedores.

El uso de las TIC para la producción de bienes y servicios ha propiciado la sistematización de los procesos productivos; de esta manera, el entorno económico de las sociedades en las últimas décadas se ha configurado en un nuevo contexto en el que el proceso de Globalización depende en gran medida del uso de estas tecnologías. De esta manera, las organizaciones han venido incorporando el uso de las TIC como una herramienta de cambio en la redefinición de sus procesos productivos y como las catalizadoras de un flujo de información constante y rápido.

En el contexto globalizador prevaleciente, se ha contribuido a generar cambios en los diferentes ámbitos de las sociedades: cambios en las estructuras económicas – apertura y crecimiento de los mercados-, en lo político –mayor participación ciudadana en los procesos políticos- y en lo social –crecimiento de la desigualdad-; por lo tanto, los gobiernos deben tener una capacidad de respuesta rápida y eficaz respecto a las necesidades imperantes de la sociedad. Así, las organizaciones públicas se ven en la necesidad de incorporar las TIC, al establecerse como organizaciones que determinan la convivencia colectiva mediante procesos administrativos, económicos y políticos, gradualmente fue indispensable el cambio para enfrentar un entorno social y económico más dinámico.

Asimismo, el escepticismo en las organizaciones públicas, aunado al impacto esperado de la sociedad y a las crisis económicas, trajo como consecuencia que los gobiernos replantearan la incorporación de nuevas tecnologías para el desarrollo de sus organizaciones. Esta incorporación ha permitido que las organizaciones públicas sean más efectivas en sus funciones dado la agilización en los procesos que generan las tecnologías.

Aunado a lo anterior, en 1992, surge el libro *Reinventing Government* de David Osborne y Ted Gaebler, donde se exigía un gobierno “orientado al consumidor” que diera poder a los ciudadanos al quitar el control a la burocracia y otorgarlo a la comunidad. El libro se manifestaba contra el descontento causado por la burocracia y una guía para quienes deseaban construir administraciones públicas más efectivas. Los autores preveían un gobierno más empresarial y determinado por las misiones, con un servicio civil compuesto por trabajadores con conocimientos, que funcionarían como un equipo enfocado en los resultados y no en las aportaciones. De esta manera se dejaba de lado la disyuntiva de si se necesitaba más o menos gobierno, para enfocarse en la búsqueda de un *mejor gobierno*.

Partiendo de esta reinención gubernamental propuesta por Osborne y Gaebler, durante la presidencia de Bill Clinton en Estados Unidos, se dio mucho énfasis a la reinención del gobierno, teniendo como principal objetivo la creación de un gobierno que trabajara estructuradamente, brindando servicios que costaran menos y, sobre todo, que fueran efectivos para acercar al gobierno a más ciudadanos. En este tenor, el



vicepresidente Al Gore desarrolló una estrategia: Un gobierno más eficiente y menos costoso, la cual implicaba hacer más con menos.

El gobierno, en general, no se ha dirigido más al ciudadano, principalmente porque se han hecho muy pocos esfuerzos por inducir un cambio cultural dentro de la esfera gubernamental para que los empleados compartan la información, trabajen en equipo y se conviertan en trabajadores del conocimiento. La reinención del gobierno necesita en gran medida un instrumentador. Algo que estimule el trabajo en equipo y la compartición de la información, así como algo que sea relevante para la vida cotidiana de los ciudadanos y que satisfaga sus necesidades y sus circunstancias personales.

En este tenor, surgió la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual tiene una orientación fundamentalmente económica, por lo cual se centró en la reducción de los costos; asimismo, la gestión pública agrupa conceptos tales como: la desregulación, la descentralización, la privatización, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; conceptos orientados a resultados en beneficio del cliente (en el caso gubernamental es el ciudadano). De igual manera, utiliza herramientas como la Planeación Estratégica, la Reingeniería de Procesos, el Benchmarking y la Calidad Total.

La Nueva Gestión Pública impulsa el uso de las TIC como herramientas que coadyuvan a conformar estructuras organizativas y modelos de gestión pública que ofrezcan una respuesta ágil, eficiente, de calidad y transparente a los ciudadanos. Mediante el uso de las TIC, la NGP se desenvuelve de mejor manera porque permite una mejor operación en sus funciones puesto que agiliza los procesos y, una vez implementado, reduce costos gubernamentales.

Aunado a lo anterior, los gobiernos se han visto en la necesidad de reinventarse y buscar ser más funcionales y efectivos partiendo del nuevo entorno en el que se desenvuelven: las exigencias de sociedades mejor informadas, procesos de apertura comercial, y procesos de democratización en los cuales se ha dado impulso a la participación ciudadana. Por ende, se hizo necesaria la transformación buscando gobiernos orientados a resultados, enfocados hacia los ciudadanos, que gastaran menos e hicieran más, transparentes, entre otros.

Así pues, dado que las administraciones públicas requieren innovarse constantemente para funcionar como lo necesita y demanda la ciudadanía, se han tratado de aprovechar las facilidades brindadas por las TIC, y su empleo ha transformado la gestión de gobierno en sus aspectos administrativos, económicos, sociales y políticos abriendo posibilidades inéditas de participación colectiva.

En este sentido, el desarrollo tecnológico ha sido parte de la transformación de la administración pública en sus procesos de gobierno, la utilización de recursos, en la sistematización de sus sistemas administrativos, mejor comunicación inter e intra gubernamental, por ende, las relaciones intergubernamentales se ven beneficiadas, así como la transparencia y rendición de cuentas. En este contexto surge el gobierno electrónico, gobierno digital o e-gobierno.

Inicialmente se definió como gobierno electrónico, la puesta de información sobre acciones de gobierno a disposición de los ciudadanos a través de la Internet, es decir información estática en la red sobre la gestión gubernamental. Luego se fueron incorporando algunos trámites en línea con el fin de agilizar la atención y disminuir las esperas y las largas filas en los centros de atención estatales. Así, todavía en muchos lugares se entiende como e-gobierno la mejora de la atención al ciudadano mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.

Pero esta es una visión parcializada del tema, la noción actual de gobierno electrónico es una idea mucho más integral que concibe el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación a los fines de la construcción de una nueva forma de organización social en redes, interconectada y horizontal. Una organización mucho menos jerárquica y vertical que las actuales organizaciones de gobierno y con una relación más directa y abierta con los ciudadanos-usuarios considerados como los mandantes del Estado Moderno.

El gobierno electrónico puede ser un avance en la reforma del Estado y de las administraciones públicas, inserto en los sistemas de mejora continua que requieren las organizaciones modernas. Asimismo, permite a los ciudadanos acceder a información que les permita saber como está funcionando la administración pública y tener bases

para evaluarla; al respecto, es importante resaltar que los ciudadanos cada vez están más y mejor informados. Actualmente, la sociedad de la información (que tiene como eje fundamental el conocimiento) juega un papel preponderante en la relación gobierno-ciudadano.

Asimismo, el e-gobierno fortalece la confianza en las instituciones públicas al permitir mayor apertura, transparencia y responsabilidad; mejora la capacidad de respuesta de los gobiernos; ayuda a fortalecer la cohesión nacional, creando nuevos espacios públicos de encuentro y debate; sirve de catalizador a una economía innovadora y competitiva mediante el apoyo a la creación del conocimiento y su expansión. En sí, el gobierno electrónico es una herramienta que puede traer beneficios tanto para el funcionamiento interno como en el externo de los gobiernos.

Sin embargo, como cualquier herramienta no puede resolverlo todo, sus alcances se relacionan, básicamente, a los aspectos de información, trámites y comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, el gobierno y las empresas, el gobierno con otros órdenes de gobierno y hacia su interior. Lo cual significa que aspectos como el combate a la pobreza, la inseguridad, el desempleo, la educación, etc., no pueden tratarse por este medio, solamente cuando se refiera a la búsqueda de empleo por ejemplo, o como instrumento para mantener comunicados e informados a la federación, estados y municipios respecto a algún problema de seguridad pública. Pero no para solucionar esos problemas; por lo tanto, hay que considerarlo sólo un instrumento para algunos aspectos gubernamentales, así como la planeación estratégica o la reingeniería de procesos.

Considerando esto, si bien el gobierno electrónico puede traer para los gobiernos y los ciudadanos, también es un hecho que puede acentuar las diferencias sociales dado que no toda la población cuenta con la facilidad de acceder a una computadora y menos a Internet, aún en países desarrollados. La disminución de la brecha digital se convierte en un reto por parte de los gobiernos; reto que tiene que ver no sólo con aspectos tecnológicos sino y, fundamentalmente, con la pobreza.

Respecto a México, la modernización a la administración pública ha tenido diversas experiencias que van desde procesos de simplificación y desregulación administrativa

hasta la adopción de sistemas de calidad. Sin embargo, la prioridad de la estrategia de modernización nacional que incorporó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, otorgó un nuevo papel a la informática, al constituirse en una herramienta de cambio y modernización para enfrentar los retos de insertar al país en la economía internacional y promover mayores niveles de bienestar y justicia en el país. De este proceso de modernización se derivaron diversas acciones con efectos esenciales para el sector informático: la apertura de fronteras al mercado de cómputo, la reorientación de la política y el mercado de telecomunicaciones, la privatización de los bancos, la desincorporación de empresas paraestatales y la redefinición del papel rector del Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 dio origen a dos programas estratégicos: el *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP) que coordinaba la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública); y el otro fue el *Programa de Desarrollo Informático*, coordinado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI). A partir de este sexenio se vislumbra la incorporación de la NGP en el gobierno mexicano, pues el PROMAP se enfoca al ciudadano, al servicio, a la calidad, a un sistema de resultados, en fin, cuenta con elementos característicos de la NGP.

En el sexenio 2000-2006, con el presidente Vicente Fox, se creó la Agenda Presidencial del Buen Gobierno, que reúne los mejores elementos definidos por varios países para asegurar resultados; asimismo, la creación del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental refuerza el sentido de innovar en el gobierno. Sin duda alguna los elementos para lograr un buen gobierno son varios, pero la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el mismo han tenido gran relevancia como herramientas fundamentales en la mejora administrativa. De esta manera, en este periodo sexenal la NGP se da en su totalidad, pasando de la modernización a la innovación gubernamental como el estandarte de este gobierno. Lo cual implica que no sólo se trata de un proceso de adaptación a las exigencias del entorno, sino que el gobierno se propone introducir elementos novedosos en la esfera gubernamental para mejorar su funcionamiento.

Con la creación del e-gobierno, el actual sexenio (2000-2006) está desarrollando el potencial de las TIC hacia el bienestar de la ciudadanía, dando a sus servicios mayor eficacia y eficiencia. El e-gobierno forma parte del sistema e-México, siendo los otros tres: e-educación, e-salud y e-economía. E-México se define como un proyecto integrador, que articula los intereses de los distintos niveles de gobierno, de diversas entidades y dependencias públicas, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y asociaciones vinculadas a las TIC's, así como de diversas instituciones, a fin de ampliar la cobertura de servicios básicos como educación, salud, economía, gobierno, ciencia y tecnología e industria, así como de otros servicios, a la comunidad. Visualizando el modo en que se ha venido desarrollando el e-gobierno en México, su tendencia es que sea integral y permita realizar trámites y servicios, obtener información no sólo gubernamental sino de cualquier ámbito.

Indudablemente, el crecimiento de la informática es un factor indispensable en el mejor desempeño gubernamental; pero para resultados positivos en su totalidad, es necesario terminar con la brecha digital en algunas partes del país, que aunque cada vez es menor sigue siendo un inconveniente para que todos los ciudadanos tengan acceso a los beneficios de las TIC.

La disponibilidad tecnológica puede transformar profundamente la comunicación entre la ciudadanía y su gobierno. Aunque, si no se tienen en cuenta determinados parámetros, esta transformación irá creando a su vez nuevas formas de marginación, excluyendo a aquellos que no cuentan con recursos para acceder a las nuevas herramientas tecnológicas. En este tenor, es fundamental analizar esta problemática para que el uso de la informática en el gobierno pueda cumplir plenamente con sus objetivos.

El e-gobierno es indudablemente una herramienta tecnológica novedosa, de enorme potencialidad, a la que cada gobierno le dará contenido y sentido según sus objetivos políticos, puede hacerlo en beneficio de unos pocos privilegiados, o puede generalizar el bienestar entre la ciudadanía.

Sin embargo, es preciso considerar que el desarrollo de estas nuevas tecnologías es desigual en cada país, dependiendo del desarrollo económico, político y social que exista en cada nación, por lo cual se deben adecuar y visualizar según el lugar del que se trate.

Considerando lo anterior, en la presente investigación se analiza el desarrollo que ha tenido el gobierno electrónico en el mundo y, particularmente, lo que se ha hecho en México. Con este panorama se explica si el Sistema Nacional e-México, al ser parte importante del e-gobierno, realmente es un proyecto integrador y con posibilidades de que los ciudadanos establezcan un vínculo más estrecho con el gobierno o simplemente el Sistema y, en sí, el gobierno electrónico carecen de bases sólidas para coadyuvar a la mejora de la administración pública.

Para entender la manera en que las Tecnologías de la Información y la Comunicación, especialmente Internet, se han incorporado en el ámbito gubernamental hay que entender la influencia que ha tenido al respecto la globalización. Por lo tanto, en el Capítulo 1 se explica la sociedad de la información inserta en el proceso de la globalización, así como la incorporación de Internet en el contexto gubernamental, el problema de la brecha digital, la Nueva Gestión Pública entendiéndola como el entorno en el cual se da la incorporación de Internet en el gobierno. Con esta primera parte se contextualiza el origen del gobierno electrónico, teniendo por un lado el desarrollo tecnológico y por otro las transformaciones en los gobiernos.

En el Capítulo 2, y teniendo la contextualización del capítulo que le antecede, se explica lo qué es el gobierno electrónico, sus características, beneficios y riesgos, además se exponen brevemente cuatro experiencias exitosas en este rubro, para tener una idea de la manera en que se ha ido dando el desarrollo a nivel mundial del gobierno electrónico. A partir de aquí se puede entender lo que es el gobierno electrónico y sus modalidades de funcionamiento en distintos contextos como son Estados Unidos, España, Singapur y Chile.

En el Capítulo 3 se enfoca al gobierno electrónico en México, partiendo de la situación de Internet en el país para entender en que entorno se está dando el e-gobierno y, a

partir de eso, tener una perspectiva de lo que se puede esperar de él. En consecuencia, se abordan diferentes programas gubernamentales que se relacionan con lo que hoy funciona como gobierno electrónico, tales como el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 y el Programa de Desarrollo Informático del mismo sexenio; después se ve la Agenda Presidencial del Buen Gobierno de la cual parte el gobierno electrónico y se explica lo que implica el e-gobierno y su situación en México. Por último, en este capítulo se revisan algunos avances en estados y municipios con el propósito de tener un referente de lo que se está haciendo en los otros órdenes de gobierno respecto al objeto de estudio de este trabajo.

En el Capítulo 4 se analiza el Sistema Nacional E-México como el medio por el cual se busca una integración nacional en el uso de las nuevas tecnologías para mejorar el funcionamiento de la administración pública. En este capítulo se analizan los Centros Comunitarios Digitales como elementos para disminuir la brecha digital, se ven los cuatro ejes a partir de los cuales se desarrolla el Sistema, uno de los cuales es propiamente el e-gobierno. Con este capítulo se busca tener una idea clara del rumbo que está tomando el gobierno en México a través de la utilización de las TIC.

Finalmente, y considerando cada capítulo, se formulan las conclusiones a las que se llega con la presente investigación.

## **CAPÍTULO I: *Internet en el contexto gubernamental***

### **I.I. GLOBALIZACIÓN Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN**

La globalización es un proceso que tiene una presencia relevante en la actualidad, tanto en el ámbito económico, como en el político y en el social. Y aunque el proceso de la globalización no es nuevo<sup>1</sup>, es un hecho que se ha intensificado con el paso del tiempo, concibiéndose, en un primer momento, como una internacionalización para después llegar a la globalización tal y como se conoce en este momento<sup>2</sup>.

La globalización se caracteriza por la superación progresiva de las fronteras nacionales en el marco del mercado mundial, en lo que se refiere a las estructuras de producción, circulación y consumo de bienes y servicios; así como por alterar la geografía política y las relaciones internacionales, la organización social, las escalas de valores y las configuraciones ideológicas propias de cada país. El proceso de la globalización se aceleró en la década de los 90, en Europa con la creación de la Unión Europea (1991); en Asia, con los acuerdos comerciales producto de la iniciativa japonesa; y en América con el Tratado de Libre Comercio, que firmaron Canadá, EU y México.

De esta manera, la globalización, tal como señala José Ayala Espino, es un proceso complejo que ha generado nuevas formas de producción, distribución y consumo. Asimismo, se puede entender como “el proceso que transforma radicalmente las nociones convencionales del tiempo y el espacio económico. Esta transformación es propiciada por la revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática,

---

<sup>1</sup> “La internacionalización, que se desenvuelve tan rápidamente en el mundo de nuestros días, no es un hecho nuevo; se remonta a siglos atrás. Desde los albores del capitalismo, en los siglos XV y XVI, adquiere creciente significación el intercambio comercial con otros países, aunque a la vez el viejo y cerrado orden colonial, que por entonces comienza a configurarse, tiende a limitar y a deformar ese intercambio”. Aguilar Monteverde, Alonso. **Globalización y Capitalismo**; Plaza y Janés, México, 2002, p.13

<sup>2</sup> “De la internacionalización se habla desde hace mucho tiempo. De la globalización, en cambio, salvo menciones aisladas incluso en algunos textos clásicos sobre el capitalismo, es apenas hasta muy recientemente –años ochenta y noventa- cuando el término se emplea cada vez más”. *Ibid.*, p. 105



la cual ha permitido acceder a grandes bancos de información y a la difusión acelerada de ésta”<sup>3</sup>.

El proceso de globalización no ha sido el mismo, ha ido cambiando de acuerdo, precisamente, a las nuevas innovaciones tecnológicas, de comunicaciones, entre otras; y que a su vez, han producido transformaciones en la economía mundial. Al respecto, como señala Alonso Aguilar Monteverde: “Hasta principios de los años setenta no existía una economía verdaderamente global. Pero en el juego económico global de hoy, las estrategias tecnológicas se han vuelto centrales, y han hecho posible que todo pueda hacerse y venderse en todas partes. Y las ideologías fueron tan importantes como las tecnologías en el desarrollo de una economía global; e incluso las actitudes sociales y las acciones gubernamentales crearon esa economía”<sup>4</sup>. Aquí cabe indicar, como lo visualiza Alvin Toffler, que la nueva civilización no se caracteriza únicamente por la tecnología como medio para el desarrollo, sino que el contexto cultural también juega una tarea primordial ya que la cuestión cultural determina, en buena medida, la adaptación a este nuevo contexto.

La globalización es un proceso que ha sido parte esencial del capitalismo desde el surgimiento de este y, “si bien es en los últimos años cuando más se ha hablado de *globalización* y de un *mercado global*, desde hace mucho tiempo algunos autores repararon en que el capital tiende a expandirse a escala mundial y aun advirtieron que ello no era accidental, sino que la proyección internacional cada vez mayor del sistema era un rasgo inherente al mismo, ya en franco desarrollo”<sup>5</sup>.

Los cambios producidos por la globalización, principalmente en lo económico, así como las innovaciones tecnológicas han influido en el surgimiento de una nueva forma de organización económica y social: la sociedad de la información<sup>6</sup>. Al respecto, Manuel Castells sostiene que: “La sociedad de la información es un nuevo sistema tecnológico, económico y social. Una economía en la que el incremento de

---

<sup>3</sup> Ayala Espino, José. *Globalización y Nuevas Instituciones*, en **Revista de Administración Pública**, N° 100, INAP, México, 1999, p. 3

<sup>4</sup> Aguilar Monteverde, Alonso. *Op.Cit.*, p. 112

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 18

<sup>6</sup> La sociedad de la información “se caracteriza por basarse en los conocimientos y en los esfuerzos por convertir la información en conocimiento”. Trejo Delarbre, Raúl. **La nueva alfombra mágica. Usos y mitos de Internet**, Ed. Diana, México, 1996, p. 25

productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos”<sup>7</sup>. En este sentido, el punto radica en el manejo inteligente de los conocimientos y de la información. De esta manera, las sociedades se encuentran frente a un volumen impresionante de información, como consecuencia del desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la extensión de la globalización<sup>8</sup>.

La llegada de la sociedad de la información ya se había visualizado, como bien lo han desarrollado, cada uno en su propio contexto, Alvin Toffler en *La tercera ola*<sup>9</sup> y Javier Echeverría en *Los señores del aire: Telépolis y el tercer entorno*. Para Toffler, la primera ola se caracteriza por la aparición de la agricultura, en ella se encuentran los primitivos cazadores. Por su parte, como bien lo señala Javier Echeverría, en el primer entorno se encuentra el hombre en un medio ambiente natural.

La segunda ola corresponde a las revoluciones industriales. Es un entorno urbano (segundo entorno) como lo expresa Javier Echeverría. Finalmente, la *tercera ola*, introduciría una nueva sociedad, en la cual la productividad dependerá del desarrollo de nuevas tecnologías. Javier Echeverría desarrolló el *tercer entorno*; donde afirma que el desarrollo de las avanzadas tecnologías de la información y la comunicación contribuye a configurar un nuevo espacio social. En este contexto, Alvin Toffler considera que la nueva civilización: “Es tan profundamente revolucionaria, que constituye un reto a todo lo que hasta ahora dábamos por sentado. Las viejas formas de pensar, las viejas fórmulas, dogmas e ideologías, por estimadas o útiles que nos hayan sido en el pasado, no se adecuan ya a los hechos. El mundo que está

---

<sup>7</sup> Castells, Manuel. **Internet: ¿una arquitectura de libertad? Libre comunicación y control del poder**, disponible en [www.uoc.edu/web/esp/launiversidad/inaugural01/internet\\_arq.html](http://www.uoc.edu/web/esp/launiversidad/inaugural01/internet_arq.html). Consultado el 22 de marzo de 2005.

<sup>8</sup> “El desarrollo en el ámbito de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento, las nuevas reglas de la economía y la extensión de la globalización, hacen que los ciudadanos de finales del siglo XX y principios del siglo XXI tengan por primera vez en la historia, la oportunidad de poder acceder a un volumen importantísimo de información”. Ballester, Fernando. **La brecha digital. El riesgo de exclusión en la Sociedad de la Información**; Fundación Retevisión, Madrid, 2002, p. 53

<sup>9</sup> En esta obra, Alvin Toffler hace referencia a la electrónica y la informática que despegaba a comienzos de los 80 y que, a su juicio, iba a dar lugar a todo un cambio civilizatorio, análogo en su extensión a los ocurridos con la primera ola de la “revolución agrícola” y después, con la segunda ola de la “revolución industrial”. Toffler señala todo un cambio en las ideologías y formas de pensar y actuar de los miembros de la llamada *Tercera Ola*.

rápidamente emergiendo del choque de nuevos valores y tecnologías, nuevas relaciones geopolíticas, nuevos estilos de vida y modos de comunicación, exige ideas y analogías, clasificaciones y conceptos completamente nuevos<sup>10</sup>. Así, tanto los gobiernos como los ciudadanos se encuentran ante un ambiente de cambio constante, en el cual tiene un papel fundamental la capacidad de adaptación a todo lo que conlleva la nueva civilización.

En este sentido, la economía interconectada por la globalización, así como el crecimiento de la sociedad de la información, muestran aspectos que no deben soslayarse en el contexto actual. Con referencia a esto, “la revolución digital está haciendo surgir formas de interacción social y económica totalmente distintas y nuevas comunidades en un ciberespacio sin fronteras. A diferencia de la revolución industrial del siglo pasado, la revolución de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) puede expandirse rápidamente y llegar a cada individuo en particular”<sup>11</sup>. Así, el segundo entorno que explica Javier Echeverría se queda muy por debajo de lo que el tercer entorno puede alcanzar, obviamente superando sus propias limitantes, principalmente, la brecha digital.

Al respecto, la información que se tiene en esta nueva sociedad ya no solo es fuente de conocimiento, sino que ahora establece parámetros de conducta entre actores económicos muy dispares pero que se encuentran dentro de un mismo medio social. Sin embargo, cabe señalar que la información no siempre genera conocimiento, en muchas ocasiones solamente proporciona datos para la interpretación del algún fenómeno, que no tiene nada que ver con crear el conocimiento como tal. Por ejemplo, la información que se puede encontrar en la Internet muchas veces se utiliza con fines de entretenimiento, no para adquirir algún tipo de conocimiento. Entonces, sería pertinente discernir entre lo que puede resultar o no útil para cada quien, o cuál información sirve solo para dar datos o entretener y cuál para proporcionar algún conocimiento.

---

<sup>10</sup> Toffler, Alvin. **La Tercera Ola**; Plaza y Janés, Barcelona, 1993, p. 11

<sup>11</sup> En *Qué es la Sociedad de la Información*, página web: [www.bolnet.bo/doc\\_qelsdli.htm](http://www.bolnet.bo/doc_qelsdli.htm) Boletín de Bolivia sobre la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Consultada el 24 de marzo de 2005.

De acuerdo a lo anterior, la utilidad es un aspecto subjetivo dado que cada persona, de acuerdo a sus propios intereses y necesidades, establecerá sus criterios para determinar que le sirve y que no. Este es un punto característico de la sociedad de la información, se cuenta con todo tipo de información para todo tipo de gente. En este sentido, toda la información puede ser útil.

A fin de entender mejor lo que implica la sociedad de la información, Raúl Trejo<sup>12</sup> define diez rasgos característicos:

1. **Exuberancia.** Disponemos de una apabullante y diversa cantidad de datos.
2. **Omnipresencia.** Los nuevos instrumentos de información, o al menos sus contenidos, se encuentran por doquier, forman parte del escenario público contemporáneo (son en buena medida dicho escenario) y también de nuestra vida privada. Esta es la sociedad de la información: los medios de comunicación se han convertido en el espacio de interacción social por excelencia, lo cual implica mayores facilidades para el intercambio de preocupaciones e ideas pero, también, una riesgosa supeditación a los consorcios que tienen mayor influencia, particularmente en los medios de difusión abierta (o generalista, como les llaman en algunos sitios).
3. **Irradiación.** La Sociedad de la Información también se distingue por la distancia hoy prácticamente ilimitada que alcanza el intercambio de mensajes. Las barreras geográficas se difuminan; las distancias físicas se vuelven relativas al menos en comparación con el pasado reciente.
4. **Velocidad.** La comunicación, salvo fallas técnicas, se ha vuelto instantánea. Ya no es preciso aguardar varios días, o aún más, para recibir la respuesta del destinatario de un mensaje nuestro e incluso existen mecanismos para entablar comunicación simultánea a precios mucho más bajos que los de la telefonía tradicional.
5. **Multilateralidad / Centralidad.** Las capacidades técnicas de la comunicación contemporánea permiten que recibamos información de todas partes, aunque lo más frecuente es que la mayor parte de la información que circula por el mundo

---

<sup>12</sup> En *Vivir en la sociedad de la información. Orden global y dimensiones locales en el universo digital*; página web: [www.bolnet.bo/doc\\_velsi.htm](http://www.bolnet.bo/doc_velsi.htm) Boletín de Bolivia sobre la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Consultada el 24 de marzo de 2005.

surja de unos cuantos sitios. En la Internet, las páginas más visitadas son de origen estadounidense y, todavía, el país con más usuarios de la red de redes sigue siendo Estados Unidos.

6. **Interactividad / Unilateralidad.** A diferencia de la comunicación convencional, los nuevos instrumentos para propagar información permiten que sus usuarios sean no sólo consumidores, sino además productores de sus propios mensajes. En la Internet podemos conocer contenidos de toda índole y, junto con ello, contribuir nosotros mismos a incrementar el caudal de datos disponible en la red de redes. Sin embargo esa capacidad de la Internet sigue siendo poco utilizada. La gran mayoría de sus usuarios son consumidores pasivos de los contenidos que ya existen en la Internet<sup>13</sup>.
7. **Desigualdad.** La Sociedad de la Información ofrece tal abundancia de contenidos y tantas posibilidades para la educación y el intercambio entre la gente de todo el mundo, que casi siempre es vista como remedio a las muchas carencias que padece la humanidad. Sin embargo la Internet, igual que cualquier otro instrumento para la propagación y el intercambio de información, no resuelve por sí sola los problemas del mundo. De hecho, ha sido casi inevitable que reproduzca algunas de las desigualdades más notables que hay en nuestros países. Mientras las naciones más industrializadas extienden el acceso a la red de redes entre porcentajes cada vez más altos de sus ciudadanos, la Internet sigue siendo ajena a casi la totalidad de la gente en los países más pobres o incluso en zonas o entre segmentos de la población marginados aún en los países más desarrollados.
8. **Heterogeneidad.** En los medios contemporáneos y particularmente en la Internet se duplican –y multiplican– actitudes, opiniones, pensamientos y circunstancias que están presentes en nuestras sociedades. Particularmente, la Internet se ha convertido en foro para manifestaciones de toda índole aunque

---

<sup>13</sup> De acuerdo a la Comisión Nacional Francesa para la UNESCO, “la sociedad de la información debe permitir la creación y el desarrollo del conocimiento y merece evolucionarse más allá del acercamiento solamente tecnológico que ha prevalecido hasta ahora, para que esa concepción incluya temas relacionados con los contenidos”. Trejo Delarbre, Raúl. **Sociedad de la información**, Foro UNAM / ISOC, Instituto de Investigaciones Sociales, agosto 2003. En este sentido, la sociedad de la información no debe utilizarse solo como medio para obtener información sino que, también debe ser el medio para generarla porque, de lo contrario, se limita su funcionalidad. Parte de su razón de ser es generar nuevas formas de conocimiento.

con frecuencia otros medios exageran la existencia de contenidos de carácter agresivo o incómodo, según el punto de vista de quien los aprecie.

9. **Desorientación.** La enorme y creciente cantidad de información a la que se puede tener acceso no sólo es oportunidad de desarrollo social y personal. También y antes que nada, se ha convertido en desafío cotidiano y en motivo de agobio para quienes recibimos o podemos encontrar millares de noticias, símbolos, declaraciones, imágenes e incitaciones de casi cualquier índole a través de los medios y especialmente en la red de redes. Esa plétora de datos no es necesariamente fuente de enriquecimiento cultural, sino a veces de aturdimiento personal y colectivo. El empleo de los nuevos medios requiere destrezas que van más allá de la habilidad para abrir un programa o poner en marcha un equipo de cómputo. Se necesitan aprendizajes específicos para elegir entre aquello que nos resulta útil, y lo mucho de lo que podemos prescindir.
10. **Ciudadanía pasiva.** La dispersión y abundancia de mensajes, la preponderancia de los contenidos de carácter comercial y particularmente propagados por grandes consorcios mediáticos y la ausencia de capacitación y reflexión suficientes sobre estos temas, suelen aunarse para que en la Sociedad de la Información el consumo prevalezca sobre la creatividad y el intercambio mercantil sea más frecuente que el intercambio de conocimientos. No pretendemos que no haya intereses comerciales en los nuevos medios. Pero sí es pertinente señalar esa tendencia, que se ha sobrepuesto a los proyectos más altruistas que han pretendido que la Sociedad de la Información sea un nuevo estadio en el desarrollo cultural y en la humanización misma de nuestras sociedades.

De esta manera, la sociedad de la información tiene una gran cantidad de datos, los cuales se disponen en cualquier lugar (aunque se puede concentrar la información en pequeños grupos); las distancias geográficas prácticamente desaparecen; la velocidad de la comunicación es asombrosa; permite recibir información de muchas partes, aunque también la mayoría de la información que se produce proviene de unos cuantos sitios; la información es interactiva; pero también es desigual; hay información de todo tipo; por eso y por la cantidad enorme de datos puede desorientar; finalmente, se fomenta el consumo. En síntesis y partiendo de estos diez aspectos, la sociedad de la

información proporciona a los individuos posibilidades de desarrollarse como tal y como parte de una sociedad, siempre y cuando se consideren sus limitantes y posibilidades verdaderas.

En suma, “la sociedad de la información es fomentar el acceso de los ciudadanos a la información, ampliando la cobertura y alternativas de comunicación, así como mejorar la calidad de los servicios al ciudadano, ofreciendo nuevas oportunidades de desarrollo humano, mediante la innovación, aprovechando las tecnologías de información y comunicaciones”<sup>14</sup>. Siendo la sociedad de la información una realidad, resulta prioritario para los gobiernos buscar las mejores alternativas para que todos los ciudadanos puedan tener acceso, a fin de disminuir las desigualdades sociales y económicas que, de por sí, son muy amplias.

De este modo, en la sociedad de la información subyacen tres elementos esenciales, a saber<sup>15</sup>:

- ⇒ Sociedad. Los usuarios de la tecnología
- ⇒ Estructura. Abarca los recursos tecnológicos y los contenidos almacenados.
- ⇒ Entorno. Son los diferentes ámbitos (económicos, políticos, educativos, etc.)

Los ámbitos a que hace referencia el último elemento, admiten cambios tras la composición de una estructura particular representada por una tecnología de la comunicación e información: Internet.

## **I.2. INTERNET**

Las nuevas TIC<sup>16</sup> se han convertido en el motor de las nuevas sociedades. Producen cambios rápidos en las diversas esferas de una sociedad, en otras palabras, “las TIC

---

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> Islas, Octavio y Gutiérrez Fernando. *Internet: piedra angular de la sociedad de la información*, En [www.mexicanadecomunicacion.com.mx](http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx). Consultada el 12 de enero de 2005.

<sup>16</sup> “Las nuevas tecnologías de la información se definen como aquellas innovaciones y nuevos desarrollos en la industria de las telecomunicaciones, cómputo, electrónica y medios de comunicación y entretenimiento; Internet como tal, cae en estas cuatro industrias”. Serrano, Arturo y Martínez Evelio. *La*

están transformando al mundo al modificar la forma en que las empresas comerciales, los gobiernos y la gente en general trabajan, interactúan y se organizan, y al acelerar el ritmo del cambio en la economía mundial<sup>17</sup>. Como parte de ellas, la Internet es pieza fundamental al ser la columna vertebral de la sociedad de la información<sup>18</sup>. Internet es el medio de comunicación representativo de *la tercera ola*.

Junto a los avances tecnológicos en diversos aspectos, sobre todo en los sistemas de comunicación, el surgimiento de la Internet<sup>19</sup> fue generando cambios en los sistemas económicos internacionales, desde los medios de producción hasta el comercio internacional, permitiendo una interrelación en la que las fronteras dejaron de ser barreras reales. La sociedad en su conjunto se fue apropiando de lo que había comenzado como un recurso de comunicación en el ámbito científico. Algunos sectores de la economía comenzaron utilizando la Internet para hacer negocios, en lo que en un principio se llamó e-business, o negocios electrónicos. Más adelante, y a medida que la tecnología pudo brindar más seguridad, se fue intensificando el e-comercio o comercio electrónico, y actualmente existen organizaciones que usan Internet para sus operaciones y para las interacciones entre clientes, empleados y proveedores.

Internet es la base de la red<sup>20</sup>, expresado de otra forma, es la red de redes<sup>21</sup>. En este tenor, “las redes tienen extraordinarias ventajas como herramientas organizativas

---

**brecha digital: mitos y realidades**, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, 2003, p. 51. Asimismo, las TIC se definen como “un conjunto de herramientas e infraestructuras utilizadas para la recogida, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información; pueden distinguirse tres tipos: terminales, redes y servidores. En los servidores encontramos los contenidos (la información) y para acceder a ellos necesitamos un terminal (ordenador, teléfono móvil, televisión digital). Para alcanzar los contenidos desde los terminales son necesarias las redes de comunicaciones (redes troncales: fibra óptica y radioenlaces; redes fijas de acceso: cobre original o mejorado –RDSI, ADSL- o sistemas de cableado eléctrico) que se comercializan a través de los servicios de comunicaciones”. Criado, Ignacio; Ramilo, Ma. Carmen y Salvador, Miquel. **La Necesidad de Teoría (s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora**; XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, 2002.

<sup>17</sup> Piaggese, Danilo. *El banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno electrónico*, en **Revista Política Digital**, N° 20, noviembre 2004, Nexos, p. 38

<sup>18</sup> “La Red es el eje de un sistema de nuevos medios que conforma a la Sociedad de la Información”. Trejo Delarbre, Raúl. *Sociedad de la información*.

<sup>19</sup> El origen de Internet se remite a un proyecto gubernamental en 1969, el programa de la Agencia de Proyectos de Investigaciones Avanzadas para la Defensa (DARPA, por las siglas de Defense Advanced Research Projects Agency) de Estados Unidos, el cual buscaba desarrollar técnicas y tecnologías que permitieran que las computadoras se comunicaran a través de múltiples redes. El resultado fue ARPANET. Posteriormente, empresas privadas, investigadores universitarios, las organizaciones no gubernamentales y los individuos han impulsado la mayor parte del fenómeno posterior a Internet, a saber: correo electrónico, los grupos de noticias, los exploradores, el World Wide Web (www), la navegación, los nombres de dominio, los portales, entre otros.

<sup>20</sup> Es un conjunto de nodos interconectados.



debido a su flexibilidad y adaptabilidad, características fundamentales para sobrevivir y prosperar en un entorno que cambia a toda velocidad”<sup>22</sup>. Por lo mismo existen redes sociales y económicas; sin embargo, las redes presentaban dificultades para coordinar sus funciones, concentrar sus recursos en actividades concretas y realizar alguna tarea específica, en suma, no tenían una correcta dirección en ningún sentido. Las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente Internet, permiten a las redes desplegar toda su flexibilidad y adaptabilidad.

La nueva estructura social basada fundamentalmente en redes, se gestó por tres procesos<sup>23</sup>:

- Necesidades de la economía de flexibilidad en la gestión y de globalización del capital, la producción y el comercio.
- Las demandas de una sociedad en la que los valores de libertad individual y la comunicación abierta se volvieron esenciales.
- Los extraordinarios avances que experimentaron la informática y las telecomunicaciones.

Con Internet ha sido posible la transición hacia la sociedad red. Asimismo, permite la comunicación entre muchas personas y en la actualidad, las principales actividades económicas, sociales, políticas y culturales de todo el mundo se están estructurando a través de Internet. Es claro que el crecimiento de la red de redes es veloz, así como sus usos; al respecto, Castells explica que “los nuevos usos de la tecnología, así como las modificaciones efectuadas en dicha tecnología, son transmitidos de vuelta al mundo entero, en tiempo real (...) Internet creció y sigue creciendo, a un ritmo sin precedentes, no sólo en el número de redes, sino también en la variedad de sus aplicaciones. Para que esta secuencia se produzca, deben cumplirse tres condiciones: en primer lugar, la arquitectura en red debe ser de carácter abierto, descentralizado, distribuido y multidireccional en su interactividad; en segundo lugar, todos los protocolos de comunicación y sus desarrollos deben ser abiertos, distribuirse libremente y ser

---

<sup>21</sup> “Internet es una matriz global de redes de computadoras interconectadas entre sí que utiliza el protocolo de Internet (IP) para comunicarse una con la otra. Internet puede verse en términos sencillos como una red de millones de computadoras interconectadas donde se puede intercambiar información y donde se pueden correr múltiples aplicaciones”. Serrano, Arturo y Martínez Evelio. *Op. Cit.*, p. 56

<sup>22</sup> Castells, Manuel. **La Galaxia Internet**, Plaza & Janés, España, 2001, p.15

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 16

susceptibles de modificación, y en tercer lugar las instituciones que gestionan la red deben construirse de acuerdo con los principios de transparencia y cooperación que son inherentes a Internet<sup>24</sup>. Cabe señalar que el acceso de todos a la red representa un reto primordial para que Internet realmente conecte a cada persona que así lo desee, sin importar el lugar en donde se encuentre.

Con Internet los límites geográficos desaparecen y, como señala Castells, “Internet tiene una geografía propia, una geografía hecha de redes y nodos que procesan flujos de información generados y controlados desde determinados lugares”<sup>25</sup>. Castells señala tres puntos a partir de los cuales se puede analizar la dimensión geográfica de Internet:

- *Geografía Técnica*. Es la infraestructura de telecomunicaciones de Internet, las conexiones entre ordenadores que organizan el tráfico en la red (enrutadores) y la distribución de su ancho de banda (líneas de telecomunicación dedicadas al tráfico de paquetes de datos).
- *Geografía de los usuarios*. Distribución espacial de sus usuarios, esto es, el lugar geográfico en el cual se ubican los usuarios. En la siguiente tabla, se muestra la ubicación de los usuarios en el año 2000, aclarando que los datos de ese año sólo sirven para identificar tendencias en la distribución global de la red, dado que son cifras que cambian constantemente:

<b>REGIÓN</b>	<b>NÚMERO DE USUARIOS (millones)</b>
Norteamérica	Más de 161
Europa	105

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 43

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 235

Asia - Pacífico	90
Latinoamérica	15
Oriente Medio	2,4
África	3,11

FUENTE: Con datos de Castells, Manuel. **La Galaxia Internet**, Plaza & Janés, España, 2001, p. 237

Como se puede apreciar, los usuarios de Internet se concentran entre Norteamérica (principalmente Estados Unidos) y Europa; muy por debajo encontramos a Latinoamérica, la región de Asia – Pacífico para, finalmente encontrar que Oriente Medio y África se encontraban en el rezago total. Posteriormente, se verá que estos datos no han cambiado de tendencia con el paso de los años, inclusive, podría ser que se han acentuado, pues como bien señala Manuel Castells, “el uso de Internet está claramente diferenciado en términos territoriales, y sigue la distribución desigual de la infraestructura tecnológica, la riqueza y la educación en el planeta”<sup>26</sup>.

- *Geografía de la producción de Internet*. El suministro de contenidos Internet sigue un modelo de alta concentración espacial. En este tenor, se ubican los lugares en los cuales se producen los contenidos de Internet, donde también Estados Unidos ocupa el lugar principal. Tal y como señala Manuel Castells, “el suministro de contenidos Internet, medido en direcciones de dominio, sigue un modelo de alta concentración espacial. Está concentrada en uno pocos países; muy especialmente en las áreas metropolitanas y sobre todo en algunas de las que presentan una mayor concentración de riqueza a escala mundial”<sup>27</sup>.

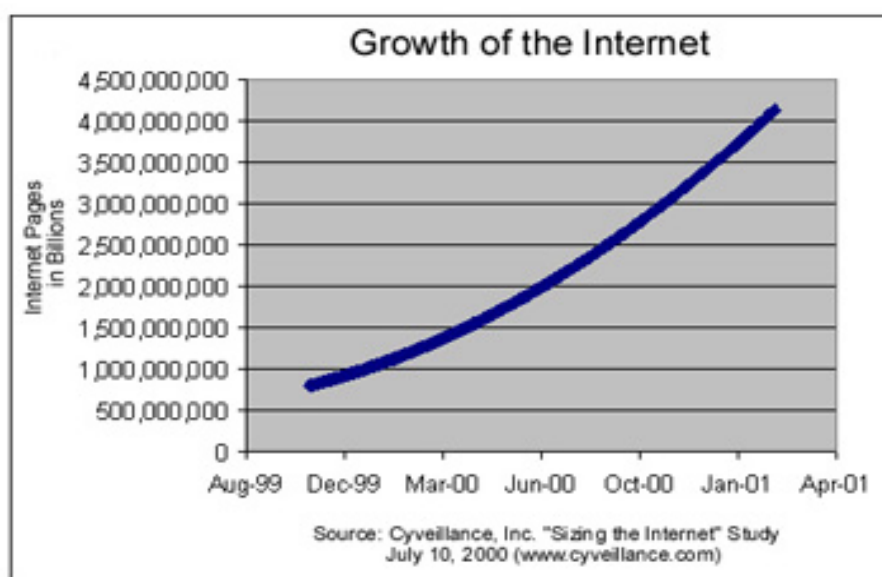
Entonces, como se puede apreciar, tanto el uso como la producción de Internet presentan rasgos muy contrastantes entre los diferentes países que conforman el mundo. Existe una brecha muy amplia que convierte a la Internet muy heterogénea en cuanto a su acceso y utilización. Pero no solamente entre países, sino también dentro de un mismo país se pueden encontrar diferencias abismales, esto se profundizará más adelante en el apartado de la brecha digital.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 237

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 249

Por otra parte, en cuanto a la distribución de páginas de Internet, para abril de 2001 se calculaban 4 mil millones de páginas web. De acuerdo a la siguiente gráfica expuesta por Raúl Trejo Delarbre en su ponencia titulada “Una política de Estado ante la brecha digital” en el marco del *IV Conferencia Internacional El reto de las telecomunicaciones en el marco de la reforma del Estado en México*, se puede observar como el aumento de páginas ha ido en rápido ascenso:



Fuente: cyveillance.com

Asimismo, el número de usuarios ha crecido rápidamente. A finales de 1995, el primer año de uso generalizado del World Wide Web, había unos 16 millones de usuarios de Internet. Iniciando 2001, había más de 400 millones, para el 2005 se tiene estimado que serán 1000 millones de usuarios y, probablemente, para el 2010 sean 2000 millones los usuarios de la red de redes. No obstante, los dominios de Internet están muy concentrados por países, principalmente en Estados Unidos (alrededor del 50% del total). Y como señala Castells, esta concentración es mucho mayor que la concentración de usuarios de Internet, lo cual muestra una creciente asimetría entre la producción y el consumo de contenidos de Internet, puesto que Estados Unidos

produce para todos los demás y el mundo desarrollado produce para el resto del mundo, exceptuando a Japón que consume mucho más de lo que produce<sup>28</sup>.

Como se puede observar, se visualiza un crecimiento constante y rápido de Internet<sup>29</sup>, tanto de sitios como de páginas, así como del número de usuarios (aunque como se expuso en el párrafo anterior, se percibe cierta asimetría). Además de aplicaciones en todo tipo de ámbito: laboral, económico, gubernamental, académico y personal, a saber:

- Laboral. La aplicación de Internet en este ámbito se refiere, más que nada, a la posibilidad de trabajar sin tener que estar físicamente en una oficina, o lo que Manuel Castells denomina *oficina en marcha*. De esta manera, “muchas personas trabajan desde casa, trabajan desde sus coches, sus trenes, sus aviones, desde sus aeropuertos y sus hoteles, durante sus vacaciones y sus noches, siempre están de servicio”<sup>30</sup>.
- Económico. En la esfera económica, el e-comercio ha tenido un auge importante facilitando las transacciones económicas por vía de la Internet. Asimismo, las compras se pueden hacer por esta vía, o si no las compras, existe la posibilidad de ver precios y marcas.
- Académico. Tanto para maestros, investigadores o estudiantes, Internet ofrece múltiples posibilidades de encontrar información, enviar y recibir correos electrónicos. Asimismo, ha tenido auge el e-learning o educación a distancia que permite tomar cursos, diplomados, seminarios, entre otros, a través del uso de la Internet; de esta manera, la distancia no prácticamente no existe.
- Gubernamental. El e-gobierno representa una nueva forma de servir al ciudadano. Este, al ser el tema central de la presente investigación, se analizará en el siguiente capítulo.

---

<sup>28</sup> “El caso de Japón es significativo, ya que cuenta tan sólo con un 1,6% de los dominios mundiales, con una proporción dominio / población de tan sólo 1,7 por mil.” Castells, Manuel, *La Galaxia Internet*, p. 242.

<sup>29</sup> “A Internet solo le tomó 4 años para conectar a 50 millones de usuarios, a la telefonía le tomó 74 años para tener el mismo número de abonados”. Serrano, Arturo y Martínez Evelio. *Op.Cit.*, p. 14

<sup>30</sup> Castells, Manuel. *Op. Cit.*, p. 262

- Personal. Para fines de esparcimiento o de obtener algún tipo de información. Internet permite ver desde la cartelera cinematográfica hasta el clima del lugar que sea. El abanico de opciones es múltiple, se dispone de todo tipo de información y para los fines que cada quien desee.

Con este panorama, se puede ver la relevancia que la Internet ha tenido en todos los aspectos de la sociedad. Ha permitido acceder a una cantidad de información muy amplia pero, además ha facilitado la vida cotidiana del individuo, desde su ámbito laboral hasta su relación e interacción con su gobierno. No obstante, todavía existe un fuerte atraso en muchos países y, como se explicó con anterioridad, hasta en países con extensa cobertura se ha visto la existencia de la brecha digital.

### **1.3. BRECHA DIGITAL**

La sociedad de la información supone la disponibilidad de información para cualquier persona, pero también esa información debe ser de utilidad (que sirva a los fines de quien la busca); en este sentido, Internet debe ser un medio al que todos puedan tener acceso sin importar su ubicación geográfica ni su condición socioeconómica. Sin embargo en la realidad no es así, pues el acceso a la Internet no es igual para todos y si influye el nivel socioeconómico, educativo, geográfico<sup>31</sup>. De esta forma, existe un problema en la sociedad de la información que obstaculiza su adecuado desarrollo: la brecha digital.

A lo largo de la historia, el hombre ha ido incorporando a su existencia inventos y técnicas para mejorar su nivel de vida. Sin embargo, dichos inventos y técnicas no han llegado a todos por igual, la desigualdad social ha sido una constante en la historia de la humanidad. Con la llegada de las TIC continúa esta tendencia. Las nuevas tecnologías, indudablemente, han permitido un desarrollo importante en el mundo en general pero, paradójicamente, también han acrecentado la brecha entre ricos y pobres. De acuerdo con esto, “el potencial de la tecnología como vehículo para el

---

<sup>31</sup> “Solo un bajo porcentaje de la población mundial ha sido beneficiado de las bondades de la tecnología y solo unos cuantos son los que tienen acceso a toda la gama de servicios que esta ofrece”. Serrano, Arturo y Martínez Evelio. *Op. Cit.*, p. 13

bienestar social es real, pero el reto será armonizar la función de la tecnología de acuerdo con un desarrollo para fortalecer valores humanos con dignidad y honor”<sup>32</sup>. La tecnología ahí está, ahora el reto es que sea asequible para todos.

El acceso a la información y al conocimiento se ha convertido en una herramienta importante para que los países y grupos sociales evolucionen a mejores niveles de desarrollo. Sin embargo, como todo proceso, toma su tiempo que todos puedan llegar a la información que buscan; al respecto, poco a poco (de acuerdo a las tendencias) irá disminuyendo la brecha, aunque difícilmente se eliminará por completo dado que no solo depende de tener determinado número de computadoras y líneas telefónicas, sino que también influyen aspectos como la cultura, educación y la economía de cada región. A este respecto, la creación de los cibercafés ha contribuido, en cierta forma, a mitigar la brecha; asimismo, las computadoras en escuelas y universidades que permiten a los alumnos tener acceso a Internet. Sin embargo, no a todos les han llegado estas alternativas.

Por brecha digital se puede entender, del modo más simple, como la distancia entre quienes pueden y quienes no acceder a la información en este nuevo tipo de sociedad. Expresada de otra manera, la brecha digital “puede ser definida en términos de la desigualdad de posibilidades que existen para acceder a la información, al conocimiento y la educación mediante las Nuevas Tecnologías de la Información. La brecha digital no se relaciona solamente con aspectos exclusivamente de carácter tecnológico, es un reflejo de una combinación de factores socioeconómicos y en particular de limitaciones y falta de infraestructura de telecomunicaciones e informática”<sup>33</sup>. La brecha digital no trata solamente de la falta de acceso a las TIC sino que, además hace referencia a la falta de conocimiento de la utilización de dichas tecnologías<sup>34</sup>. De nada serviría el poder entrar en el mundo de la información generada en las TIC, principalmente Internet, si no se sabe utilizar dicha información o, peor aún,

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 17

<sup>34</sup> “La brecha digital necesita ser medida no solo en términos del número de teléfonos, número de computadoras y sitios de Internet, sino también en términos de opciones, facilidades y costos adecuados para el acceso a la red y a programas de capacitación y educación que permitan optimizar el uso de la infraestructura instalada”. *Ibid.*, p. 13

si se desconoce el manejo básico de una computadora. Al respecto, Fernando Ballesteros<sup>35</sup> señala cuatro elementos relacionados con la existencia de la brecha digital:

- ⇒ La disponibilidad de un ordenador, u otro elemento de hardware que permita al ciudadano conectarse a Internet.
- ⇒ La posibilidad de conectarse y poder acceder a la red, desde el hogar, el trabajo o la oficina.
- ⇒ El conocimiento de las herramientas básicas para poder acceder y “navegar” en la red.
- ⇒ La capacidad adecuada para poder hacer que la información accesible en la red pueda ser convertida en conocimiento por el usuario.

Como se ha señalado, el conocimiento respecto a la utilización de las TIC es un factor fundamental en la disminución de la brecha digital. En este sentido, la educación debe entenderse en dos dimensiones<sup>36</sup>:

- a) Educación en la sociedad de la información, para la nueva cultura
- b) Educación para la sociedad de la información, para las TIC.

La Senadora Dulce María Sauri Riancho explica que la educación *en* la sociedad de la información nos debe preparar para enfrentar una nueva cultura definida por:

- ◇ Nuevas reglas sociales
- ◇ Nuevas estructuras y nuevos roles en las instituciones
- ◇ Nuevos roles y funciones de las personas
- ◇ Nuevas formas de socialización con el entorno<sup>37</sup>.

Al respecto, los cambios en la sociedad requieren de instituciones flexibles con la capacidad de adaptarse al nuevo contexto, en el cual la tecnología se desarrolla rápidamente. En particular, las instituciones públicas deben facilitar la acción de gobierno a través de reglas claras y precisas. A este respecto, los ciudadanos se muestran cada vez más exigentes y participativos (especialmente por medio de

---

<sup>35</sup> Ballesteros, Fernando. *Op. Cit.*, p.73

<sup>36</sup> Sauri Riancho, Dulce María. *Educación, rama fundamental de la nueva economía*; en: Solís Leeré, Beatriz (coord.). **El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información**, Fundación Konrad Adenauer, A. C., México, 2003, p. 137

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 138



organizaciones civiles). Todo esto aunado a que las formas de interrelación entre las personas se han modificado pues, como se ha puntualizado, la Internet ha permitido que las relaciones sociales se lleven a cabo a través de la computadora sin la necesidad de tener contacto directo; sin embargo, esto también ha traído consigo cierta despersonalización en las relaciones personales, laborales, comerciales, académicas y gubernamentales. Aquí cabe cuestionarse qué tanto se pueden afectar las relaciones humanas por el uso de la tecnología o, al contrario, qué tanto se pueden beneficiar. Con referencia a esto, la aplicación de las TIC acortan distancias y agilizan la búsqueda y el intercambio de información; por otra parte, limitan el contacto directo lo cual puede generar cierto alejamiento entre la gente.

En lo correspondiente a la educación para la sociedad de la información, Sauri Riancho<sup>38</sup> sostiene que nos debe preparar para usar y aprovechar las TIC y el entorno altamente informatizado que nos rodea, definido por:

- ◇ Nuevas tecnologías: utilizar computadoras y otros dispositivos tecnológicos personales, seleccionar equipos y herramientas y aplicar tecnologías en procesos específicos.
- ◇ Manejo de la información: obtener, procesar y discriminar datos, organizar y mantener archivos, interpretar y comunicar información.
- ◇ Administración de sistemas: comprender sistemas sociales, organizativos y tecnológicos, supervisar funcionamientos.

Así, la educación debe brindar las herramientas necesarias para poder adaptarse a los cambios suscitados por las TIC; pero también, brindar los conocimientos necesarios para poder utilizar dichas tecnologías. En este tenor, se debe educar para adaptarse a una nueva cultura y, por otro lado, para saber utilizar las TIC que son parte de esta cultura.

En referencia a lo antes expuesto, la cuestión de la cultura puede influir en la brecha digital puesto que hay personas para quienes el uso de Internet no es una prioridad, dado que en su ambiente la tecnología no representa un papel importante, es decir, por cuestiones culturales Internet no cabe en su mundo; asimismo, tienen otro tipo de

---

<sup>38</sup> *Ídem.*

preocupaciones y prioridades como puede ser tener qué comer. En este contexto, el problema de tener acceso o no a Internet pasa a un segundo o tercer plano e, incluso, ni siquiera se considera. El problema que la pobreza representa en todo el mundo no debe de soslayarse, dado que provoca una diversidad de brechas, no solo digital, sino también económica y social.

De esta manera, la desigualdad de acuerdo con Pierre-Noël Giraud, “es la diferencia entre los hombres en el goce de los bienes materiales. Definida de esta manera, presenta una doble dimensión: espacial y social”<sup>39</sup>. En este tenor, la dimensión espacial es cuando en un mismo territorio la riqueza media de algunos es superior a la de otros. Por su parte, la dimensión social hace referencia a la existencia de ricos y pobres, independientemente del nivel de riqueza promedio. Entonces, la desigualdad puede ser vista desde la perspectiva de que algunos tienen mayor riqueza que otros; pero también por la diferencia entre ricos y pobres.

De esta manera, la igualdad no debe considerarse en el sentido estricto de la expresión puesto que en la realidad cada individuo es diferente a los demás; tiene sus propios intereses, ideas, fines, necesidades, etc. En los términos que se están manejando, la igualdad “no es una igualdad del ingreso o la riqueza sino una igualdad de oportunidades”<sup>40</sup>. Entendiendo a esta igualdad de oportunidades en un sentido amplio que incluya el aspecto económico, el social y, en este caso, tecnológico. Partiendo de esto, se debieran buscar las mejores alternativas para generar las oportunidades de todos por igual para acceder a las nuevas tecnologías.

No obstante, el problema de la brecha digital no se resuelve únicamente teniendo la infraestructura necesaria para el acceso de todos, como se ha visto, también necesita capacitación y crear una cultura del uso de las nuevas tecnologías; porque es tan importante tener acceso a ellas, así como saber utilizarlas adecuadamente para, realmente, poder obtener beneficios de las mismas.

---

<sup>39</sup> Giraud, Pierre-Noël. **La Desigualdad del Mundo. Economía del mundo contemporáneo**; FCE, México, 2000, p. 9

<sup>40</sup> Marglin, Stephen A. *Cómo se construye la Economía. La escasez y el deseo*; en Solimano, Andrés (comp.). **Desigualdad Social. Valores, crecimiento y el Estado**; FCE, México, 2000, p. 66

La desigualdad en el uso de Internet alrededor del mundo es enorme, mientras en pocos países se concentran la mayoría de usuarios, en continentes enteros como África hay un muy escaso número de usuarios. El siguiente cuadro presentado por Raúl Trejo en “Una red para la gente”<sup>41</sup>, muestra la magnitud de lo que es la brecha digital:

#### LA BRECHA DIGITAL / INTERNET EN EL MUNDO

<b>Región</b>	<b>Usuarios, marzo de 2003</b>	<b>% Usuarios</b>	<b>Cobertura (% población)</b>
<b>África</b>	6 866 400	1.1%	0.8%
<b>América</b>	222 238 795	36.6%	26.0%
<b>Asia</b>	185 458 120	30.5%	5.2%
<b>Europa</b>	172 834 809	28.4%	23.8%
<b>Medio Oriente</b>	7 165 407	1.2%	2.9%
<b>Oceanía</b>	13 069 833	2.2%	42.1%
<b>Total mundial</b>	<b>607 633 364</b>	<b>100%</b>	<b>9.7%</b>

FUENTE: Raúl Trejo a partir de datos de *Nielsen NetRatings*. Presentado en: Solís Leree, Beatriz (coord.). **El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información**, Fundación Konrad Adenauer, A. C., México, 2003, p. 93.

Estas cifras del 2003, muestran la disparidad tan grande que existe entre los continentes e indica como África es donde se encuentra el porcentaje más bajo de usuarios de Internet con 1.1% de usuarios mundiales y cubriendo solamente un 0.8% de su población. Este dato no tiene nada que ver con América que tiene el 36.6% del total de usuarios del mundo (aunque cabe señalar que Estados Unidos concentra la mayor parte de ese porcentaje).

Pero independientemente de estos porcentajes, es evidente que la cobertura de Internet a nivel general, para ese año, era todavía, muy baja. Asimismo, se concentra solamente en ciertos países y, dentro de esos países, en ciertos sectores de la población. Pero no se puede dejar de lado el hecho de que la Internet ha crecido vertiginosamente y que lo sigue haciendo; finalmente, como todo proceso, debe tener su tiempo para desarrollarse hacia todos por igual. Sin embargo tampoco hay que

<sup>41</sup> Trejo Delarbre, Raúl. *Una red para la gente*, en: Solís Leeré, Beatriz (coord.). **El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información**, Fundación Konrad Adenauer, A. C., México, 2003, p. 93

eludir la existencia de la brecha, porque a pesar de que “la tendencia general parece apuntar hacia la desaparición de las diferencias en el acceso a Internet, existe una importante excepción a esta regla: se trata de la creciente brecha étnica”<sup>42</sup>. En este caso, Manuel Castells señala el caso estadounidense, donde entre los diferentes grupos (afroamericanos, hispanos, blancos, americanos de origen asiático) hay diferencias significativas hacia el uso de la Internet. Por ejemplo, Castells señala que entre 1998 y 2000, la brecha entre hogares blancos e hispanos aumentó en 5,3 puntos porcentuales.

Estas desigualdades han enfatizado las diferencias existentes entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. Tal y como bien señala Manuel Castells: “en las condiciones sociales e institucionales actualmente vigentes en nuestro mundo, el nuevo sistema tecnoeconómico contribuye al desarrollo desigual, con lo que aumentan simultáneamente, la riqueza y la pobreza, la productividad y la exclusión social, con sus efectos diferencialmente distribuidos en diversas áreas del mundo y grupos sociales. Como Internet se encuentra en el epicentro del nuevo modelo sociotécnico de organización, este proceso global de desarrollo desigual es, probablemente, la expresión más dramática de la divisoria digital”<sup>43</sup>.

Visto así, el problema de la brecha digital es un punto que debe tratarse a profundidad a fin de que sea reducida y permita aminorar los contrastes que hay entre los países y, en sí, entre las personas. No obstante que de alguna forma la brecha se ha reducido, el problema persiste y requiere de la debida atención dado que “el nuevo modelo de desarrollo requiere que superemos la divisoria digital planetaria. Para ello necesitamos una economía basada en Internet, impulsada por la capacidad de aprendizaje y generación de conocimientos, capaz de operar dentro de las redes globales de valor y apoyada por instituciones políticas legítimas y eficaces”<sup>44</sup>.

De esta manera, la intervención gubernamental es necesaria para implementar los medios pertinentes para la disminución de esta brecha. Internet ya es parte activa del

---

<sup>42</sup> Castells, Manuel. **La Galaxia Internet**, p. 280

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 294

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 299

mundo actual, por lo tanto, el no tener acceso a ella limita el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

#### **1.4. INTERNET EN EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL**

El significativo desarrollo que han tenido en los últimos años las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) ha generado un fuerte impacto en los distintos ámbitos del quehacer de las sociedades y de la actividad económica, pues ha facilitado la vida cotidiana y ha logrado mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de variados tipos de procesos.

El desarrollo de estas tecnologías abre nuevos e interesantes canales tanto para la provisión de servicios a la sociedad como para mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder. Las TIC se han convertido en el motor de las nuevas sociedades, de ahí la importancia de entender cómo se están conformando y cómo van evolucionando.

Uno de los elementos determinantes en dicho proceso de transición, de aparición relativamente reciente, es la Internet. Tal como se analizó anteriormente, el surgimiento de la Internet fue generando cambios en los sistemas productivos internacionales, desde los medios de producción hasta el comercio internacional, permitiendo una interrelación en la que las fronteras dejaron de ser barreras reales. La sociedad en su conjunto se fue apropiando de lo que había comenzado como un recurso de comunicación en el ámbito científico. Algunos sectores de la economía comenzaron utilizando la Internet para hacer negocios, en lo que en un principio se llamó e-business, o negocios electrónicos. Más adelante y, a medida que la tecnología pudo brindar más seguridad, se fue intensificando el e-commerce o comercio electrónico, y actualmente existen organizaciones que usan Internet para sus operaciones y para las interacciones entre clientes, empleados y proveedores.

La aplicación de las TIC se ha venido dando en las diversas esferas de la sociedad, incluyendo a los gobiernos. En este sentido, los aparatos gubernamentales alrededor del mundo han ido incorporando el uso de las TIC y, especialmente, Internet para su

funcionamiento interno y externo. La evolución tecnológica ha crecido vertiginosamente y, por otro lado, los gobiernos requieren innovarse para funcionar como lo necesita y demanda la ciudadanía, es por eso que se han tratado de aprovechar las facilidades brindadas con las TIC y su empleo ha transformado la gestión de gobierno en sus aspectos administrativos, económicos, sociales y políticos abriendo posibilidades inéditas de participación colectiva. Es así como nace el gobierno electrónico, gobierno digital o e-gobierno.

Sin embargo, la incorporación de las TIC al gobierno no responde únicamente al desarrollo tecnológico, también tuvo mucho que ver lo desgastado en el modelo burocrático característico de las administraciones públicas<sup>45</sup>. Así, elementos de la burocracia en definitiva ya no están respondiendo a los tiempos actuales, principalmente por los siguientes aspectos:

1. “Porque limita la legitimidad de la decisión política al ejercicio de la potestad normativa.
2. Porque su capacidad organizativa acentúa el cumplimiento estricto de la legalidad en detrimento de otros valores.
3. Porque sus procesos extremadamente predecibles y racionales, su obsesión por la cantidad (y no por la calidad) y sus estructuras fuertemente jerárquicas eran únicamente competencia de aquellos que se encontraban en las esferas más altas de la organización.
4. Porque su lenta naturaleza ha hecho imposible la adaptación a los nuevos tiempos.
5. Por su falta de orientación a la calidad de los bienes y servicios proporcionados y de los procesos desarrollados”<sup>46</sup>.

Reflexionando sobre los cinco puntos anteriores, el primero de ellos se refiere al uso excesivo de normas, esto es, no se puede hacer lo que no está contemplado en la ley,

---

<sup>45</sup> “Durante un tiempo, el modelo burocrático que caracterizaba a las administraciones públicas, tuvo sus éxitos a la hora de gestionarlas debido a su focalización en la jerarquía, predictibilidad, específica división del trabajo y desempeño basado en los méritos. Sin embargo, las exigencias de una sociedad de creciente complejidad y en cambio constante han convertido en inadecuado al modelo burocrático. La supervivencia de la burocracia en contextos para los cuales no fue pensada, como los actuales, ha generado disfunciones”. Gascó, Mila. **Impacto organizacional e institucional de proyectos de Gobierno Electrónico**; en el Instituto Internacional de Gobernabilidad, [www.iigov.org](http://www.iigov.org). Consultado el 3 de junio de 2005, p. 2

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 3

supeditando así la toma de decisiones gubernamentales. El segundo tiene mucho que ver con el anterior, en diversas situaciones, las organizaciones públicas se preocupan más por cumplir cabalmente la ley, antes que por dar buenos resultados. El siguiente punto tiene que ver con la clásica estructura jerárquica de la administración pública y con su afán de hacer de los procesos algo rutinario y tan sistematizado que evita una mayor flexibilidad en el gobierno y limitando la creatividad del servidor público, además de preocuparse por la cantidad y no por la calidad de sus servicios. Asimismo, su misma naturaleza rígida le impide adaptarse a los tiempos actuales, repercutiendo en su mal funcionamiento. Finalmente, el último aspecto señalado se refiere a que no se orienta a la calidad tanto de bienes como de servicios; tal como se apuntó en el tercer punto, se ha enfocado más en la cantidad que en hacer las cosas con calidad. De esta manera la burocracia requiere de una renovación en muchas de sus características, a fin de que el gobierno sea mejor.

Lo anterior denota la necesidad de reorientar las acciones realizadas por los gobiernos, a fin de que sean buenos en las funciones a su cargo. Tal y como señala Ricardo Uvalle: “En la visión del tiempo contemporáneo, la tarea de los gobiernos es clave para estructurar y alentar a los factores de la producción, así como a las organizaciones que concurren en la productividad de la vida social. Los gobiernos son instituciones creadas para dotar a la sociedad de condiciones de seguridad, bienestar, desarrollo y progreso que son consecuentes con los valores de la convivencia democrática”<sup>47</sup>. Así, se hace latente la presencia del buen gobierno el cual, como lo define el Banco Mundial, es el ejercicio del poder político y control de la administración de recursos públicos para fines del desarrollo económico y social. Con esta definición tenemos dos de los objetivos esenciales de un gobierno: el consenso político y la administración de recursos, los cuales bien realizados, dan al ámbito gubernamental legitimidad y eficacia hacia el ciudadano; en palabras de Xavier Arbós y Salvador Giner, “hay dos condiciones esenciales y que ha de cumplir cualquier gobierno para que su existencia no sea precaria: la legitimidad y la eficacia. Ambas son necesarias para la estabilidad del gobierno y del orden social. Así, la gobernabilidad consiste simplemente en la

---

<sup>47</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática**; VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Octubre 2003, p. 4

capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones”<sup>48</sup>. La gobernabilidad debe ser considerada como un elemento de suma importancia en todo gobierno pues señala lo bien o lo mal que se está desempeñando.

Situándola en el contexto de la gobernabilidad, las nuevas funciones que la gestión de la administración pública asume son las siguientes:

- ◆ La gestión estratégica
- ◆ La gestión de los componentes internos
- ◆ La gestión de los componentes externos.

La primera tiene que ver con el establecimiento de objetivos y prioridades, los cuales deben ser lo suficientemente flexibles para acoplarse al entorno. La que hace referencia a los componentes internos, trata con la organización, la gestión de los recursos humanos y financieros, y con el control de los resultados alcanzados. Por último, la gestión de los componentes externos se refiere a los ciudadanos, organizaciones independientes, medios de comunicación, etc. Entonces, surge la gestión pública (public management)<sup>49</sup>, la cual conlleva a repensar y replantear el actuar del gobierno a fin de que se desempeñe mejor.

---

<sup>48</sup> Arbós, Xavier y Salvador Giner. **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**; Siglo XXI Editores, México, 1998, p. 5

<sup>49</sup> “La gestión pública es sustantivamente gestión (es decir, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones) y es pública (porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de unas restricciones jurídico-políticas peculiares), pero pone especial énfasis en responder a la especificidad y a la complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan”. *Ibid.*, p. 4



### 1.4.1. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El gobierno como elemento existencial del Estado es dinámico y está influenciado por los acontecimientos surgidos en el devenir de los tiempos y de las circunstancias; y una importante revolución es la que han producido el desarrollo de las TIC, especialmente la Internet.

Asimismo, han surgido diferentes herramientas (planeación estratégica, reingeniería de procesos, calidad total, benchmarking) para mejorar el quehacer de los gobiernos, buscando adaptarlos a los nuevos tiempos en donde la administración pública no está dando los resultados deseados en varios de sus ámbitos de acción. Actualmente, se requieren gobiernos más flexibles al cambio y que cuenten con los elementos necesarios para su buen funcionamiento.

Las herramientas anteriores se insertan en la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), la cual tiene la intención de incorporar aspectos de la administración de empresas al ámbito gubernamental, en otras palabras, “el punto de partida de la Nueva Gestión Pública, fruto de una filosofía y orientación neoliberal, fue la equiparación entre el sector público y el sector privado; y por tanto la necesidad de gestionar lo público conforme a principios y técnicas de la empresa y del mercado. Además de lo anterior, se enfatizó en la figura del administrador como cliente, adoptando la filosofía y la actuación empresarial en el ámbito público, así como en la consecución de resultados”<sup>50</sup>. Así, la gestión pública agrupa conceptos tales como: la desregulación, la descentralización, la privatización, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; conceptos orientados a resultados en beneficio del cliente (en el caso gubernamental se refiere al ciudadano).

El tema de la Nueva Gestión Pública ha suscitado muchas controversias entre los estudiosos de la administración pública, pues para algunos no existe novedad alguna

---

<sup>50</sup> Canales Aliende, José Manuel. **Lecciones de Administración y de Gestión Pública**; Publicaciones Universidad de Alicante, España, 2002, p. 131

en ella y solamente es una mezcla de conceptos, herramientas y propuestas de otras corrientes<sup>51</sup>.

En términos generales, amplios diagnósticos devenidos de la economía que hablaban de problemas de diseño institucional en las democracias, encontraron salida práctica bajo la idea de que los instrumentos generales que hacen a las empresas privadas eficientes, podrían ser replicados, por lo menos simulados, en el sector público<sup>52</sup>. En este sentido, la NGP parte de dos aspectos fundamentales, por un lado, del nuevo institucionalismo económico; y por el otro, del gerencialismo. “El primero recuperando doctrinas claves para el sector público y su reforma como: competencia en vez de monopolio, transparencia en vez de subsidios escondidos, estructura de incentivos más que modernización administrativa perenne. El segundo incorporando más bien la dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, movilizandando la competencia más en la búsqueda de un nuevo *ethos* para la burocracia que en la generación de *celdas* dinámicas donde la burocracia ya no puede escapar de la vigilancia<sup>53</sup>. De tal manera que se vale de la racionalidad económica buscando dar resultados con menores costos; como también en estructuras más flexibles que le permitan funcionar mejor a la organización.

Sin embargo, y en consecuencia de su carácter claramente económico “la gran carencia y laguna de la Nueva Gestión Pública fue el olvidar la dimensión y legitimación política necesarias de la acción pública, a diferencia del mercado, junto a una atención economicista excesiva puesta en los recursos de la gestión, sin consideración de la cultura y motivación de los empleados públicos<sup>54</sup>. En el sector público la política tiene un rol imprescindible, sin el cual no se entiende ni al Estado ni al gobierno, pues a partir de él se llevan a cabo los consensos, las negociaciones, los acuerdos, la toma de

---

<sup>51</sup> “Entre las propuestas que se retoman dentro del modelo de la NGP destacan: los recortes presupuestales, que tienen su origen en casi todas las escuelas de políticas públicas; la privatización, claramente originada en el estudio de las escuelas gerencialistas; la separación de la provisión de la producción, propuesta anteriormente por Ostrom y la Nueva Economía Política (...)”. Ramírez, Jesús y Edgar Ramírez; *Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del Gobierno*; Documento de Trabajo N° 106, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002, p. 22

<sup>52</sup> Arellano Gault, David. **Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en países como México**; Documento de Trabajo N° 108, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002, p. 13

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 14

<sup>54</sup> Canales Aliende, José Manuel. *Op. Cit.*, p. 133

decisiones, entre otros aspectos que repercuten en el ámbito administrativo. La función gubernamental implica muchos otros factores que en el sector empresarial no se encuentran. Considerando esto, la NGP requiere de ciertas orientaciones que permitan entender su papel en el ámbito gubernamental, en otras palabras, contar con ciertas dimensiones que debe tomar en cuenta a fin de entender el contexto de gobierno. De este modo se tienen las siguientes dimensiones u orientaciones:

1. *Dimensión Política*. “La administración pública no se entiende sin sus referentes políticos y sociales. La reconoce como algo más que un instrumento técnico o brazo ejecutor. (...) la administración pública configura un espacio donde surgen y se resuelven conflictos, donde interactúan intereses contrapuestos, donde se dan cita todos los elementos de un debate político”<sup>55</sup>. En el ámbito de la administración pública confluyen diferentes actores políticos, por ende, es un espacio en el que también se realizan acuerdos, negociaciones, se llegan a consensos; así la administración pública no deja de ser una parte de la política.
2. *Dimensión Democrática*. “Cualquier intento de modernizar la administración pública ha de hacer frente a un dilema de difícil solución: lograr con economía, eficiencia y eficacia la obtención de resultados capaces de reconciliar intereses individuales con los colectivos. (...) el carácter político de la administración pública se concreta en la recuperación de un concepto de *ciudadanía* que permita la expresión activa de las opiniones de los individuos, que por tanto sea parte de la pasividad que se deduce de la *clientelización* que propone el modelo *consumerista*”<sup>56</sup>. Parte fundamental de la democracia es el individuo, pero visto desde la óptica del ciudadano como tal y no con el apelativo de cliente como se conceptualiza en el mercado. Así, deben conjuntarse dos elementos: por un lado, lo correspondiente a la efectividad; y por otro, el ciudadano como parte fundamental en la toma de decisiones. Con lo anterior se puede inferir que la importancia de la dimensión democrática radica en la manera en que puedan conjuntarse ambos elementos para modernizar la administración pública.

---

<sup>55</sup> Sánchez González, José Juan. **Gestión pública y Governance**. IAPEM, Toluca, Edo. de México, 2006, p. 223.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 227.

En estos términos, las diferencias entre las organizaciones privadas y las públicas son evidentes, por lo cual no se puede aplicar todo tal cual de la organización privada a la pública. En este tenor, al incorporar elementos característicos de la administración de empresas a la administración pública no se debe olvidar el ámbito de acción del gobierno pues hay diferencias obvias y rasgos muy específicos que no permitirían utilizar del todo los instrumentos del sector privado. A diferencia de las empresas privadas, el gobierno desempeña distintas funciones ya que en algunos contextos es el regulador, en otros el iniciador y en otros un interlocutor del sector privado, al que debe ayudar a mejorar la gestión de sus actividades comerciales. Esta diferencia también se refleja en cuanto al uso para el cual se destina la tecnología de la información.

3. *Dimensión Económica.* “Debe tener como punto esencial el interés público de las naciones, por encima de los intereses de los organismos internacionales y globalizadores”<sup>57</sup>. Si bien es cierto que la influencia de diferentes organismos internacionales (como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional) en el establecimiento de líneas de acción en aspectos económicos, educativos, e inclusive gubernamentales, es grande y muchas de las veces inevitables; también es cierto que cada país debe buscar el bienestar público, el cual muchas de las veces no es considerado por dichos organismos, los cuales pretenden estandarizar a las naciones como si fueran iguales.
  
4. *Dimensión Innovativa.* El gobierno, en términos generales, ha carecido de innovación en su funcionamiento tanto en el interior como hacia el exterior; y cuando se trata de innovar se ha recurrido reiteradamente a herramientas e ideas propias de la administración privada. Sin embargo, “(...) se está a punto de agotar la aplicación de las prácticas de la administración de empresas en el sector estatal, porque se tiene que pasar de la imitación a la innovación en la gestión pública para desarrollar conceptos, métodos y herramientas propias del sector público”<sup>58</sup>. Aunque algunas prácticas han dado buenos resultados, también se ha visto que no todas pueden ser utilizadas en el ámbito

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 230

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 233

gubernamental por su propia naturaleza, por lo tanto, lo óptimo es que del propio gobierno surjan nuevas formas e instrumentos para realizar mejor sus funciones.

5. *Dimensión de Legitimidad.* “En la gestión pública el tema de la legitimidad es fundamental para recobrar la credibilidad y confianza de la ciudadanía y de la sociedad. En la medida que los resultados esperados por los ciudadanos se reflejen en las acciones de la administración pública, en esa misma proporción la gestión pública recobra su confianza y credibilidad pública”<sup>59</sup>. La legitimidad es fundamental en el desarrollo de la democracia pues le da a los gobiernos credibilidad por parte de los ciudadanos y para conservarla es necesario dar resultados que beneficien a la población.

Estas cinco orientaciones señalan elementos ineludibles del gobierno, elementos que deben estar presentes en los instrumentos que se utilicen con la finalidad de mejorar el funcionamiento gubernamental. En este tenor, no es pertinente aplicar idénticamente todo aquello que ha funcionado en las empresas privadas, antes debe entenderse el contexto en el cual se encuentra el gobierno.

Con relación con lo anterior, y para entender la importancia de considerar las orientaciones antes señaladas, hay que conocer el origen de la NGP<sup>60</sup>; al respecto, “el modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos”<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 236

<sup>60</sup> Esta corriente nace en un conjunto de países desarrollados: Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá; con una tradición administrativa que se ha tendido a denominar “anglosajona”. Fuente: Ramió Matas, Carles. “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional”, en **Reforma y Democracia**, N° 21, CLAD, Caracas, 2001, p. 1

<sup>61</sup> CLAD; *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, en **Revista Reforma y Democracia**, CLAD, N° 13, Caracas, Febrero, 1999, p. 3.

No obstante, “el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público”<sup>62</sup>.

Tomando en cuenta lo antes señalado, la Nueva Gestión Pública puede aportar aspectos favorables en el camino a la mejora de la administración pública y que, indudablemente, proporcionan una visión mucho más benéfica para los ciudadanos en cuanto a que dan un enfoque hacia resultados pero, reiterando, sin perder de vista las características y contexto propios de cada gobierno para valorar lo que se puede adecuar o no al mismo.

El enfoque de la NGP “considera necesario medir los resultados obtenidos por el sector público observando la nueva lógica postindustrial, en la que la intervención de las TIC es crucial”<sup>63</sup>. Así, los gobiernos actuales requieren trabajar con base en resultados, esto se relaciona con la eficiencia y la eficacia que se requieren para alcanzar tales resultados.

Lo anterior indica la necesidad de buscar nuevos mecanismos que permitan generar un servicio público de total calidad hacia la ciudadanía y que, en consecuencia, proporcionen una completa legitimidad y credibilidad hacia el gobierno; la intención es convertir a la administración pública en una organización que cumpla plenamente con sus objetivos y, sobre todo, que satisfaga completamente en sus servicios. De acuerdo con Juan Pablo Guerrero Amparán, “el gobierno debe ser capaz de cumplir con sus funciones para mantener su legitimidad, para lo cual la administración pública debe ser:

1. Efectiva.- Tener la capacidad de intervenir positivamente en la sociedad.

---

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> Criado Grande, Juan Ignacio y Ramilo Araujo Ma. Carmen. **e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las administraciones públicas del siglo XXI**; Instituto Vasco de Administración Pública, 2001, p. 3

2. Eficiente.- Para lograr los impactos deseados al menor costo presupuestal posible<sup>64</sup>.

Aquí cabría añadir la eficacia que implica cumplir adecuadamente con las funciones, en otras palabras, lograr el objetivo propuesto. Mientras que la eficiencia se refiere a cumplir de la forma más óptima, lo cual implica hacer más con menos.

Tomando en consideración las características de la NGP, es importante señalar que “la implementación del gobierno electrónico a la luz de las características de la NGP implica la necesidad de transformaciones en la gestión y organización de las administraciones públicas. El gobierno electrónico permite que la organización se fundamente en el flujo de información más que en la jerarquía, implica operaciones racionalizadas y menos operadores intermedios o de base<sup>65</sup>. Estas transformaciones aluden a estructuras organizacionales más flexibles que repercutan en sistemas administrativos más funcionales; implicando una sistematización y simplificación integrales de los procesos aprovechando el uso de la tecnología; y también hacen referencia a tener servidores públicos capacitados en el uso de las TIC.

Entendiendo que la NGP se enfoca en resultados y en reducir costos, la relación que guarda con el gobierno electrónico es que éste le facilita sus procesos, es decir, “el gobierno electrónico se podría ver como un paso más allá en el proceso de reformas de la gestión pública propuesto por la NGP. La NGP inspiraría como modelo normativo, teórico o analítico las reformas en la gestión pública definidas como una suma de reglas institucionales que guían, constriñen y motivan el sector público como un todo.

Las políticas de reforma de la NGP pertenecen a categorías como la planificación presupuestaria y la gestión financiera, la función pública y las relaciones laborales, la organización y métodos de aprovisionamiento, y la auditoría y la evaluación. Por su parte, el gobierno electrónico haría posible la operacionalización en la práctica de tales

---

<sup>64</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo; **La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía**, Documento de Trabajo N° 89, División de Administración Pública, CIDE, México, 2000, p.1.

<sup>65</sup> Criado, Ignacio; Ramilo, Ma. Carmen y Salvador, Miquel. *Op. Cit.*, p. 14

transformaciones, o lo que es lo mismo, el gobierno electrónico podría entenderse como la extensión de la NGP por otros medios”<sup>66</sup>.

Así, el vínculo entre ambos se da en función de que por medio de la herramienta que significa el gobierno electrónico, la NGP sistematiza sus procesos en aras de lograr sus objetivos.

En este sentido, las demandas de los ciudadanos y las presiones políticas a favor de las reformas, la transparencia y la mejora de los servicios están convirtiendo a lo que algunos denominan *gobierno en línea* en un medio para introducir cambios profundos en el acceso de los ciudadanos a la información.

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 7



## **CAPÍTULO II. *Desarrollo del Gobierno Electrónico***

### **2.1. E-GOBIERNO**

Hacia fines de los años 90 se acuña el término de gobierno electrónico (electronic government), como una manera de describir el quehacer del gobierno apoyado por las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones. Inicialmente se definió como gobierno electrónico, la puesta de información sobre acciones de gobierno a disposición de los ciudadanos a través de la Internet, es decir información estática en la red sobre la gestión gubernamental. Luego se fueron incorporando algunos trámites en línea con el fin de agilizar la atención y disminuir las esperas y las largas filas en los centros de atención estatales. Todavía en muchos lugares se entiende como e-gobierno la mejora de la atención al ciudadano mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.

Pero esta es una visión parcial del tema, la noción actual de gobierno electrónico es una idea mucho más integral que concibe el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación a los fines de la construcción de una nueva forma de organización social en redes, interconectada y horizontal. Una organización mucho menos jerárquica y vertical que las actuales organizaciones de gobierno y con una relación más directa y abierta con los ciudadanos-usuarios considerados como los mandantes del Estado Moderno.

Las TIC deben ser útiles no sólo impactando sobre la gestión directa de los aparatos gubernamentales sino como apoyo de las funciones de planeamiento y control y funcionando como verdaderas fuentes de información para una mejor y más eficaz toma de decisiones.

El gobierno electrónico puede ser un avance en la reforma del Estado y de las administraciones públicas, inserto en los sistemas de mejora continua que requieren las organizaciones modernas. De este modo, permite a los ciudadanos acceder a

información que les permita saber como está funcionando la administración pública y tener bases para evaluarla; al respecto, es importante resaltar que los ciudadanos cada vez están más y mejor informados. Así, la sociedad de la información (que tiene como eje fundamental el conocimiento) juega un papel preponderante en la relación gobierno-ciudadano.

Gobierno electrónico significa el uso de las TIC para transformar las operaciones gubernamentales con el propósito de mejorar la efectividad y la eficiencia de los poderes del Estado y ponerlos adecuadamente al servicio del ciudadano. Asimismo, el e-gobierno consiste en “facilitar el acceso, mediante el uso de tecnologías de información y comunicaciones de los ciudadanos, organizaciones y gobierno a información, servicios y/o diálogo con la administración pública, a todos los niveles jerárquicos, organizacionales y territoriales”<sup>67</sup>. Como se puede observar, el gobierno electrónico no solamente busca transformar las acciones gubernamentales para mejorarlas, sino también debe posibilitar el acceso a todos por igual.

Entonces, “el término *administración electrónica*, traducción del anglosajón *electronic government* o *e-government*, no viene sino a reflejar la necesidad de incorporar el nuevo paradigma tecnológico en la prestación de servicios públicos. Pero, en esta ocasión, la gran diferencia estriba en que las organizaciones han dejado de entender la tecnología como herramienta de ayuda a la gestión o a la toma de decisiones y han pasado a considerarla como un activo estratégico de primera magnitud, incorporando nuevas formas de hacer negocio y conformando lo que se ha dado en denominar la nueva economía o economía digital”<sup>68</sup>. De este modo, la tecnología ha ido adquiriendo mayor fuerza en la esfera gubernamental convirtiéndose en un aspecto clave para el desarrollo y mejora de las acciones llevadas a cabo en la administración pública.

Sin embargo, a pesar de que se tiene la definición de lo que es el gobierno electrónico la idea es cercana, pero quedan aspectos ambiguos al respecto. Así, de acuerdo con

---

<sup>67</sup> Universidad de Chile. **Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte**; Proyecto de reforma de modernización del Estado, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Gobierno de Chile, 2003, p. 10

<sup>68</sup> Martín Rodrigo, Tomás. *Proyectos para una administración electrónica en España*; en **Revista Reforma y Democracia**, N° 20, CLAD, Caracas, Junio 2001, p. 1

Rodrigo Sandoval Almazán, el concepto gobierno electrónico aún se encuentra a debate debido a varias razones<sup>69</sup>:

1. “Se desconoce el alcance de Internet en la forma que afecta la vida de los ciudadanos, no se sabe qué tanto impacto tiene en los negocios y transacciones cotidianas, por ello los alcances del gobierno a través de Internet se encuentran en la incertidumbre”.

Indudablemente la influencia de las TIC en el mundo actual es amplia, como se ha venido analizando, están en prácticamente todos los aspectos de las sociedades actuales. En el caso específico de Internet, su presencia ha crecido vertiginosamente, tal y como se vio en el capítulo anterior; sin embargo, en el ámbito gubernamental, las TIC están relativamente iniciando. Considerando esto y que muchos de los gobiernos se enfrentan a problemas de consideración respecto a la brecha digital, aún es prematuro conocer el impacto real que tendrá el uso de las TIC en el gobierno, no solamente hacia los ciudadanos sino también hacia interior de las dependencias del mismo.

2. “El concepto de gobierno electrónico se ha desarrollado al mismo tiempo que los negocios electrónicos, lo cual ha llevado a construir su concepción a partir de la experiencia con los negocios en línea, que no es otra cosa más que eficientar la comunicación, trámites y servicios”.

Por otra parte, equiparar al gobierno electrónico con los negocios de la misma índole, limitaría el alcance y objetivos del gobierno al utilizar las TIC en su administración. Esto significa que a pesar de buscar una administración pública más eficiente en los trámites y servicios, los gobiernos no se pueden limitar a eso puesto que sus funciones no son simplemente de entrega de servicios, además tienen que cubrir aspectos políticos, económicos y sociales que están más allá de lo que puede ofrecer el e-negocio. Hay muchos problemas sociales que deben ser atendidos no mediante el uso de Internet, sino que se atienden a través de la creación de programas específicos, por ejemplo, de

---

<sup>69</sup> Sandoval Almazán, Rodrigo. *El gobierno electrónico en México; los sitios web de los gobiernos estatales*; en **Revista Nova Iuris**, Año I, Número 1, Tecnológico de Monterrey, Enero 2005, pp. 73-74

combate a la pobreza. En síntesis, se requiere eficientar el servicio público pero eso es un solo punto a tratar en el gobierno de los asuntos que debe atender. En este sentido, el gobierno electrónico debiera considerarse no exclusivamente como un medio para la entrega rápida de servicios e información; también es pertinente considerarla como un canal de comunicación y participación con el gobierno.

3. “Aún se debate la posibilidad de *governar* la Internet. Esta función de *governance* pretende más que controlar el acceso controlar los contenidos y evitar el mal uso de la tecnología para fines criminales, terroristas o de espionaje en cualquier parte del mundo”.

Partiendo del punto anterior, cabe aclarar el significado del término *governance*. Al respecto, en el mundo anglosajón, *governance* es una palabra que ha sido utilizada habitualmente para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera. A menudo se ha empleado como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio campo de organizaciones y actividades. Entonces, la *governanza* se refiere al modo de utilizar los instrumentos de gobierno para la obtención de resultados, mientras que la *governabilidad* hace referencia a los resultados demostrados por un gobierno<sup>70</sup>.

Conforme a esto, la manera de usar el gobierno electrónico repercutirá en los resultados obtenidos; en este contexto, la regulación de Internet debe ser considerada a manera de evitar alteraciones y violaciones sobre la información y servicios proporcionados por el gobierno. Esto ha sido una problemática en Internet puesto que a medida que crece la población en línea, lo mismo sucede con las oportunidades para cometer crímenes cibernéticos (como puede ser los ataques y la creación de virus, fraudes, acecho cibernético, entre otros). Además de abordar la problemática generada por la seguridad y la privacidad, se espera que los gobiernos apliquen los derechos de propiedad intelectual en línea, esto como consecuencia de la facilidad para copiar los contenidos Web.

---

<sup>70</sup> “La noción de *governance* alude a la capacidad de gobernar la cual suele ser evaluada a través de indicadores: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y (...) la calidad de vida de las ciudades”. Ziccardi, Alicia. **Governabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital**; Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM, México, 1998, p. 21.

La detención de los culpables de algún crimen cibernético se ha dado en casos contados y aunque se detenga es difícil imputarle algún delito. Al respecto, Douglas Holmes señala que “aun cuando la policía puede atrapar a un hacker o al creador de un virus, en muchas ocasiones los fiscales no aceptarán el caso debido a que la evidencia es demasiado técnica como para determinar la culpabilidad de un acusado o explicarla a un jurado. La magnitud de una sentencia en prisión en general se determina por la cantidad de daños y de pérdidas, pero es difícil medir cuánto sufre financieramente una compañía si se queda sin correo electrónico durante un día”<sup>71</sup>.

Por otro lado, al ser Internet un fenómeno relativamente reciente, los países tienen distintos marcos legales para hacer frente a los delitos cibernéticos y pocos gozan de leyes dedicadas a la Red. En consecuencia, no se cuenta con un lineamiento normativo eficaz que pueda aplicarse en casos que involucren a varios países y que mantengan una línea estándar para todos en la aplicación de Internet. En concordancia con esto, Douglas Holmes afirma que “antes de que los gobiernos se dejen llevar demasiado por la emoción al tratar de alinear las leyes cibernéticas, quizá primero deberían ponerse de acuerdo en cuánta regulación se justifica en Internet. Los estándares comunes deben tomar en cuenta las diferencias culturales entre los países. Las naciones que posean sólidas leyes de libertad de expresión podrían permitir ciertos tipos de sitios Web que otros países desearían cancelar”<sup>72</sup>. Así, el establecimiento de los lineamientos correspondientes sería conveniente que estuviera a cargo de cada país a fin de que estén apegados a su propio contexto económico, político y social.

4. “La posibilidad de utilizar a la Internet como un instrumento para democratizar al gobierno; es decir, partiendo de la enorme ventaja tecnológica que representa poder consultar individualmente a los ciudadanos para tomar decisiones gubernamentales de importancia, eliminando así los costos de la representación actual de las cámaras y promoviendo la participación ciudadana en los programas y decisiones gubernamentales más activamente”.

---

<sup>71</sup> Holmes, Douglas. **e.gob. Estrategias para el uso eficiente de Internet en el gobierno**; McGraw-Hill, México, 2003, p. 228

<sup>72</sup> *Ibid.*, pp. 231-232

La utilización de Internet para fines democráticos ya se ha dado, por ejemplo en el Estado de Minnesota (1998) en Estados Unidos donde se vio una reducción de costos de las campañas, además de que le permitió al candidato (Jesse Ventura) recaudar fondos, atraer voluntarios, organizarse mejor y llegar a los votantes de otra manera a la siempre empleada. Internet facilita dispersar la información con rapidez y extensión, pues “los mensajes de texto, además de las fotografías, el audio y el video se pueden enviar a un número ilimitado de destinatarios con un solo clic”<sup>73</sup>. De este modo, a través de la tecnología se podrá llegar a más personas tal y como sucedió en el 2000 en Estados Unidos donde “Internet se había convertido en un factor electoral muy importante, con una gran cantidad de portales para las campañas, sitios con noticias sobre las elecciones y sitios que daban servicio a grupos determinados como mujeres, jóvenes, minorías, etc.”<sup>74</sup>. No obstante, hay que tener en cuenta el hecho de que el aspecto publicitario para atraer votos no garantiza que el candidato sea el idóneo, pues puede carecer de la preparación y visión necesarias, entre otras cosas. El punto es: una buena campaña presidencial no es sinónimo de tener un buen candidato y, en este aspecto, el uso de Internet puede tener malos resultados.

Asimismo, la aplicación de Internet en la democracia no se reduce únicamente a la promoción de los candidatos, sino también se ha extendido hacia las votaciones. Esto puede explicarse porque: “Las elecciones cada vez están más optimizadas para el Web a través de los sitios de campaña de los candidatos, los registros en línea de los votantes y la publicación de los resultados de la elección. Utilizar Internet para facilitar el proceso de votación es el siguiente paso lógico con el fin de mejorar la conveniencia de los votantes, revivir su interés e incrementar su participación. Si se acaban la manipulación de las boletas, los recuentos controversiales, las falsas predicciones de las encuestas de salida y las farsas electorales, entonces todos los votos deberán ser contados a través de un sitio Web seguro.

Existen dos tipos de votación en línea: una donde los funcionarios electorales controlan las computadoras que se emplean para votar; y otra en la que los funcionarios

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 309

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 319

electorales no tienen control sobre las computadoras, por lo que las personas pueden votar desde sus hogares, trabajos, escuelas, bibliotecas públicas, o desde el otro lado del mundo”<sup>75</sup>.

Está visto que Internet es una herramienta muy valiosa hoy en día y su incursión en el ámbito gubernamental se ha fortalecido paulatinamente. No obstante, la cuestión de la votación electrónica debe tomarse con cautela por aspectos como los ataques cibernéticos que pudieran derivar en fraudes electorales, la falta de cultura hacia el uso de la Internet como medio para democratizar, entre otros. En este contexto, “los países con una larga historia de corrupción y con una historia corta de democracia podrían descubrir que la votación en Internet es una gran mejora para las medidas actuales de integridad y seguridad en las elecciones”<sup>76</sup>. Así, la votación por vía electrónica favorecería la transparencia en las elecciones; sin embargo en otro sentido, todavía no se cuenta con los mecanismos de seguridad garantes de absoluta confiabilidad en comicios electrónicos.

En concreto, para hacer más eficaz y eficiente al gobierno, así como para acercarlo con los ciudadanos, la implementación del gobierno electrónico puede ayudar a crear nuevas condiciones que propicien un mejor gobierno.

Considerando estos cuatro puntos – el debate para definir gobierno electrónico se centra en la ausencia de límites de su acción, en ser visto como una herramienta para mejorar los trámites y servicios, la posibilidad de gobernar la red, y de ser un instrumento que promueva la democracia y los valores democráticos en las sociedades-, el concepto de gobierno electrónico puede tomar diferentes matices y ser tan amplio o corto según los puntos que abarque. Resulta importante realizar estudios de gobierno electrónico, a fin de tener mayor precisión en su real significado para el desarrollo y mejoramiento de la administración pública.

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 329

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 334

Partiendo de lo anterior, se pueden dar las siguientes definiciones:

- *Rodrigo Sandoval Almazán*: “El gobierno electrónico es el uso de tecnología de información para entregar información y servicios orientado a los ciudadanos”<sup>77</sup>.
- *José Julio Fernández Rodríguez*: “El empleo de la letra e seguida de un guión y precediendo a un sustantivo se usa en los últimos años para referirse a la incorporación de las tecnologías de la Sociedad de la Información al ámbito delimitado por dicho sustantivo. En concreto dicha e es la inicial de la palabra inglesa *electronic*. Estas tecnologías suelen recogerse en el acrónimo TIC, que alude a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Así, se entiende por e-Gobierno la aplicación de los avances de la Sociedad de la Información al funcionamiento del Gobierno con el objeto de mejorar el mismo”<sup>78</sup>.
- *Douglas Holmes*: “El gobierno electrónico, o e-gobierno, significa el uso de la tecnología de la información, en particular de Internet, para ofrecer servicios públicos de una manera más adecuada, conveniente, orientada a los consumidores, económica y en general más efectiva”<sup>79</sup>.
- *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)*: “Es el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, y particularmente la Internet, como una herramienta para lograr un mejor gobierno”<sup>80</sup>.
- *David Sancho Royo*: “Mediante los conceptos de gobierno electrónico, gobierno digital o administración electrónica se hace referencia a aquellos programas de acción pública que intentan introducir el uso intensivo de las TIC en los distintos procesos de diseño, implementación y evaluación de la acción pública”<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Sandoval Almazán, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 74

<sup>78</sup> Fernández Rodríguez, José Julio. **Gobierno electrónico. Un desafío en Internet. (Implicaciones Jurídicas)**; FUNDAP, México, 2004, p. 25

<sup>79</sup> Holmes, Douglas. *Op.Cit.*, p. 2

<sup>80</sup> Página Web: [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Consultada el 20 de julio de 2005

<sup>81</sup> Sancho Royo, David. *Gobierno electrónico y participación. Factores de éxito para su desarrollo*; en la **Revista Reforma y Democracia**, N° 25, CLAD, Caracas, Febrero 2003, p. 4



Al revisar las definiciones anteriores, se puede observar que surgen dos elementos fundamentales en las cinco: primero, el uso de las TIC, especialmente de Internet; y segundo, mejora en la entrega de servicios e información a los ciudadanos. De esta forma, en esencia, el gobierno electrónico es la utilización de las TIC con el objetivo de mejorar los servicios brindados a los ciudadanos. Sin embargo, las definiciones arriba señaladas guardan ciertas diferencias; así, mientras Rodrigo Sandoval Almazán visualiza al gobierno electrónico simplemente como el uso de la TI para la entrega de servicios e información al ciudadano; José Julio Fernández Rodríguez incorpora, como objeto del empleo de las TIC, la mejora del gobierno; de igual manera lo hace la OCDE. En este sentido, Douglas Holmes especifica dicha mejora al referirse a la entrega de servicios del modo más adecuado, conveniente, orientados al ciudadano, económico, es decir, más efectivo: mejor. Por su parte, David Sancho Royo se focaliza en la introducción de las TIC en los procesos de diseño, implementación y evaluación de la acción pública, esto a fin de mejorar la acción pública.

Como se puede observar, se podrán tener diferentes connotaciones de lo que significa el gobierno digital; sin embargo, todas coincidirán con los dos aspectos antes señalados. Asimismo, el gobierno electrónico implica la reestructuración de los servicios públicos, una fuerte inversión (humana, presupuestaria y en equipos tecnológicos de información y comunicación) de los organismos administrativos a todos los niveles, así como un cambio cultural, lo cual es un factor clave para el éxito de la instauración de un gobierno electrónico. Sin embargo, no significa que automatizar o instalar *software* y *hardware* adecuados por doquier, tanto al interior de la administración pública, lo que se conoce como comunicación Intranet, como la conexión con los ciudadanos a través de la Web, sea suficiente para hablar de *e-gov*. Será necesario que se permita una auténtica exposición de criterios, soluciones y deliberaciones en torno a la realidad social, económica, jurídica y política de un país, para que pueda iniciarse una relación gobierno /administrado transparente y eficiente.

El surgimiento de esta modalidad de gobernar, además del crecimiento de las TIC, tiene que ver con la necesidad de tener mejores gobiernos, los cuales puedan servir a los ciudadanos con mayor rapidez ajustándose al ritmo acelerado en las sociedades

modernas. Acorde a esto, Douglas Holmes señala que el movimiento de e-gobierno está impulsado por la necesidad que tienen los gobiernos de:

- Reducir costos y mejorar la eficiencia
- Cumplir con las expectativas de los ciudadanos y mejorar sus relaciones con ellos
- Facilitar el desarrollo económico.

Continuando con los elementos anteriores y teniendo una descripción más amplia, de acuerdo con David Sancho Royo, se puede añadir que la iniciativa del gobierno electrónico se estructura por tres ejes fundamentales, a saber:

1. La mejora en la relación del gobierno con los ciudadanos y empresas en relación con la prestación de servicios.
2. El aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental.
3. La potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad.

El primero de ellos se refiere a que “el ciudadano tiene la capacidad de comparar los servicios privados a los que puede acceder a través de la red con las prestaciones que por la misma vía puede obtener del gobierno. Si pueden realizarse transacciones económicas o financieras a través de Internet, ¿por qué no demandar lo mismo respecto a los servicios públicos? Esta dinámica introduce mayor presión político-administrativa sobre los responsables de la gestión pública, presión que hemos de prever en creciente aumento en los próximos años, y que debe ser gestionada de forma efectiva para no saturar la capacidad de reacción de las administraciones”<sup>82</sup>. Las demandas de servicios electrónicos son todavía incipientes, limitadas por varios motivos. En primer lugar, porque gran parte de la población sigue excluida del acceso a la red. En este contexto, el combatir la brecha digital no es efectivo si no se combina con una acción decidida de promoción de la equidad social, estableciendo políticas de redistribución de la riqueza y posibilitando la mejora de las condiciones socioeconómicas de los escalones sociales más desfavorecidos.

Por otra parte, “sólo un pequeño porcentaje de ciudadanos utiliza la red para obtener información de la administración pública y para realizar transacciones electrónicas con

---

<sup>82</sup> Sancho Royo, David. *Op. Cit.*, p. 5

el gobierno. Uno de los motivos de esta situación es el hecho de que la introducción de procesos de gestión de servicios *on line* por parte de los poderes públicos ha venido dada por la adaptación de los procedimientos existentes a procesos automatizados, sin que ello haya guardado relación con un análisis de las necesidades y demandas de servicio de los distintos colectivos ciudadanos a los que los servicios en principio irían dirigidos”<sup>83</sup>.

Así, el gobierno electrónico no solamente se enfrenta al problema de la brecha digital, pues aunque se tuviera pleno acceso a la Internet, no todos los ciudadanos recurren a ella para atender los aspectos gubernamentales que les interesan y necesitan, ya sea porque no conciben al gobierno por vía electrónica o simplemente porque no encuentran en ese medio lo que requieren del ámbito gubernamental.

El siguiente elemento hace referencia en que al elevar la eficacia y la eficiencia al interior de la administración pública habrá repercusión en su funcionamiento hacia los ciudadanos. Una organización que se desempeña bien en su ámbito interno, por consecuencia dará buenos resultados hacia el exterior. Así, para el aumento de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental a través de las TIC hace falta reconsiderar cualitativamente las formas de organización del trabajo, las relaciones humanas en el seno de las organizaciones públicas y, consiguientemente, las estructuras de poder dentro de la propia administración.

Entonces, “la introducción efectiva de la administración electrónica en su vertiente interna favorece la disminución del número de niveles administrativos, gracias a la mejora de los sistemas de control y la coordinación en manos de los encargados de la implantación del e-gobierno. Incentiva el rediseño de los sistemas y puestos de trabajo y el incremento del grado de flexibilidad tanto de la organización como de su personal. Cambia de forma profunda las dinámicas de relación de la organización con los agentes sociales y los proveedores y, por último, introduce nuevos parámetros informativos en la toma de decisiones organizativas”<sup>84</sup>. De acuerdo con esto, la introducción del gobierno electrónico debe iniciar con una buena planeación y creando

---

<sup>83</sup> *Ídem*

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 6

una cultura entre los trabajadores de cada organización pública para hacerlos sentirse participes de manera activa al cambio formado como resultado de la incorporación de las TIC en el gobierno. Las instituciones públicas son responsables de la obtención de resultados al menor coste económico y social posible. Cada día aumentan las demandas de actuación pública, pero no así los recursos económicos a disposición de los responsables públicos. Por ello, las TIC podrían ofrecer una oportunidad en cuanto a configurar nuevas estrategias para la gestión de servicios al menor coste económico, y sobre todo, al menor coste social para el ciudadano, en términos de no discriminación y de facilidad de acceso a la prestación de servicios públicos.

Finalmente, la potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad implica “Un elemento básico de una *buena gobernabilidad* es la legitimidad de la intervención pública. Una acción pública con legitimidad democrática se caracteriza por su capacidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos, lo que garantiza la credibilidad en la actuación gubernamental”<sup>85</sup>. Mediante la incorporación de sistemas integrados de información, la gestión pública podría aumentar su capacidad de detección y análisis de las necesidades y demandas de los ciudadanos, lo que constituye un elemento básico para garantizar un diseño de políticas públicas más acorde con aquellas preferencias que los ciudadanos manifiestan.

Partiendo de lo anterior, David Sancho Royo señala nueve factores que pueden determinar el éxito del gobierno electrónico:

1. “La necesidad de conocer las demandas de los colectivos a los que se quiere prestar servicio de administración electrónica y adaptar la prestación a las características de las necesidades detectadas.
2. La importancia de la reorganización: para que una iniciativa de administración electrónica funcione es necesario previamente introducir cambios organizativos, formación, motivación de recursos humanos y reingeniería de procesos en el área administrativa en donde se quiera implantar.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 7

3. Los servicios públicos en línea generan muchas expectativas, por lo que hay que demostrar capacidad de respuesta rápida y segura. Debe evitarse “vender” la bondad de los nuevos servicios electrónicos sin que ello se corresponda con la realidad.
4. La difusión de los servicios en línea ha de garantizar la no exclusión de colectivos ciudadanos, por lo que debe ser complementada con políticas de promoción del acceso a la red.
5. Deben establecerse estrategias de comunicación de los nuevos servicios, centradas en el valor que se ofrece al ciudadano.
6. Compartir información, consensuar los proyectos, incentivar la participación y la implicación del personal dentro de la propia organización.
7. Debe existir un liderazgo político fuerte y situado al más alto nivel, para conseguir superar las resistencias al cambio y garantizar la implantación horizontal de los proyectos.
8. Son necesarios recursos económicos, pero también recursos en términos de conocimiento, formación y capacitación técnica de funcionarios y gerentes, así como recursos éticos fomentando una cultura de servicio público.
9. Las iniciativas de gobierno electrónico deben insertarse dentro de los problemas generales de mejora y modernización de la administración pública, teniendo en cuenta los cambios institucionales y legales que deban llevarse a cabo”<sup>86</sup>.

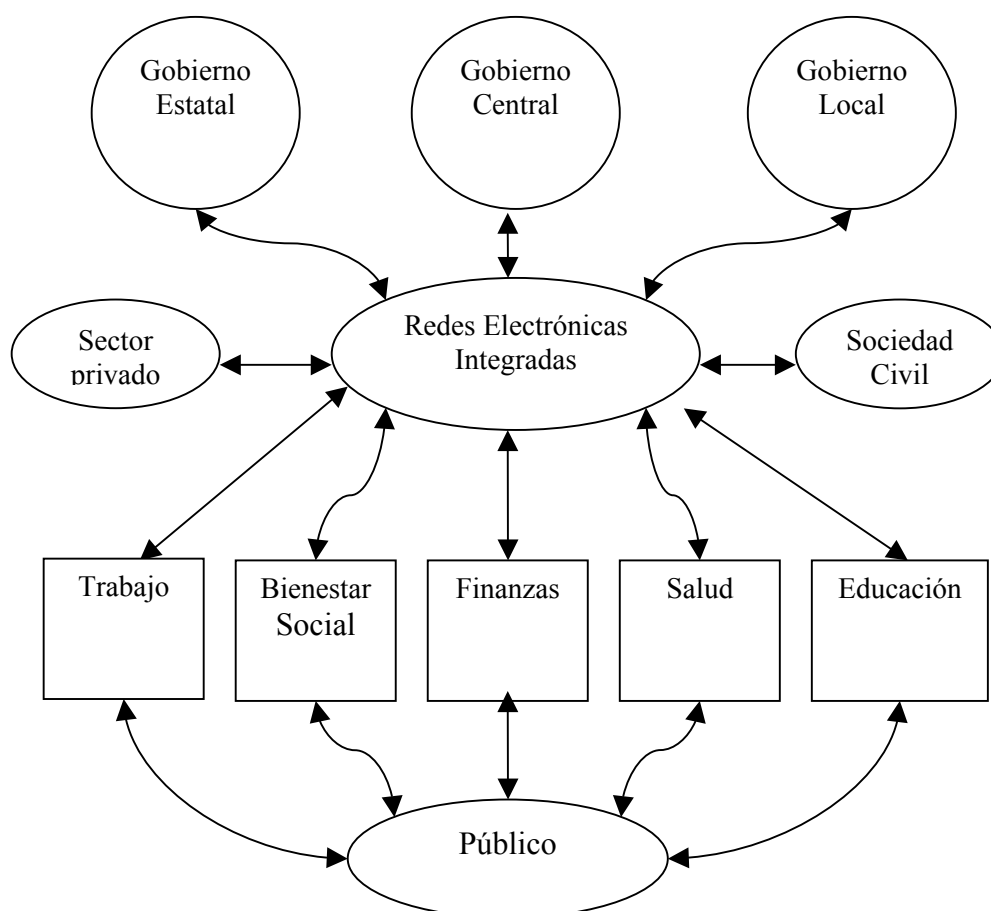
Con los nueve factores anteriores se sintetizan los aspectos que se han venido mostrando y que se deben considerar para llevar a cabo el proceso que comprende el gobierno electrónico. Así, para introducir las TIC para el mejor funcionamiento de la esfera gubernamental es recomendable considerar, antes que nada, las demandas de la ciudadanía al respecto; reorganizar internamente las organizaciones públicas; no exagerar las bondades del gobierno digital para no dar falsas expectativas sobre lo que realmente puede ofrecer; realizar una promoción adecuada del mismo; abordar lo que aporta al ciudadano el uso de las TIC en el gobierno; liderazgo político que permita vencer la resistencia al cambio; recursos económicos, de conocimiento, capacitación, etc.; y por último, el gobierno electrónico debe ser parte de la modernización en la administración pública con todos los cambios que esto conlleva.

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 10

A fin de tener una idea más clara de lo que implica el gobierno electrónico se presenta el siguiente esquema, el cual sintetiza sus elementos principales:

### MODELO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO



FUENTE: Tomado de **UN Global E- government Survey 2003**, editado por las Naciones Unidas, p. 10

Este esquema muestra el flujo de información entre el gobierno y el consumidor /ciudadano. En el ámbito del gobierno electrónico, las redes electrónicas son las encargadas de integrar, por un lado, a los tres órdenes de gobierno, por otra parte, al

sector privado (entendiéndolo como el sector empresarial) y a la sociedad civil; para, finalmente, involucrar lo anterior con las principales áreas de gobierno en cubrir las necesidades básicas de la sociedad: trabajo, bienestar social, finanzas, salud y educación. Todo esto desarrollado en la esfera de lo público.

### **2.1.1. BENEFICIOS Y RIESGOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO**

El gobierno electrónico puede ofrecer amplias posibilidades de mejorar las funciones gubernamentales, pero también puede resultar contraproducente si no se planea y lleva a cabo adecuadamente.

En este sentido, se analizarán tanto los beneficios como los riesgos de la implementación del gobierno electrónico, aclarando que es de modo general pues cada país se enfrentará a sus beneficios y riesgos específicos de acuerdo a su contexto.

Por medio del gobierno electrónico se pueden obtener los siguientes beneficios<sup>87</sup>:

- Fortalece la confianza en las instituciones públicas, permitiendo mayor apertura, transparencia y responsabilidad a la vez que protege al individuo.
- Mejora ampliamente la actuación del gobierno, su capacidad de respuesta a las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
- Legitima políticas y programas de gobierno, comprometiendo a los ciudadanos como partes en la creación de las mismas.
- Ayuda a fortalecer la cohesión nacional, creando nuevos espacios públicos de encuentro, debate y estudio de la comunidad, su asociación dentro de la misma, sus intereses comunes, valores y diferencias.
- Mejora la capacidad del gobierno y de la sociedad de adaptarse a un entorno cambiante.
- Sirve de catalizador a una economía innovadora y competitiva mediante el apoyo a la creación del conocimiento y su expansión a través de las redes de trabajo.

---

<sup>87</sup> *Towards a Government for the Knowledge Age: Regional Perspective*, Privy Council Office of Canada, Mayo 2002.

Se pueden observar varios de los beneficios del gobierno electrónico; sin embargo, para tener un panorama más claro y preciso se presenta el siguiente cuadro que se divide en grupos específicos de usuarios:

Transacciones del sector público con:	Ejemplos	Beneficios
Ciudadanos	Información Cultura Salud Educación Prestaciones económicas Impuestos	Mayor amplitud de canales, conveniencia, menores costes transaccionales, servicio más personal, más proyección de servicios y políticas, mayor participación democrática y apertura.
Empresas	Programas de apoyo Asesoramiento y orientación Regulación Impuestos	Interacciones más rápidas, reduciendo costes transaccionales y carga normativa.
Suministradores	Procedimiento electrónico	Costes transaccionales reducidos, mejor gestión del inventario, entorno de datos compartidos.
Otras entidades del sector público	Comunicación entre departamentos y agencias y entre gobiernos centrales y locales	Mayor eficiencia y fluidez, reducción de costes transaccionales. Mejor utilización de la base del conocimiento. Mejora de la flexibilidad de los acuerdos de trabajo.

Reproducido del **Modernizing Government Paper, E-Government: A Strategic framework for Public Services in the Information Age**. UK Cabinet Office. April 2002.

Como se visualiza, el gobierno electrónico trae consigo diversos beneficios no solamente para el ciudadano sino también para las empresas, los proveedores del gobierno y con otras entidades gubernamentales. En este tenor, los gobiernos deben establecer sus propias visiones, considerando todas las formas de ofrecer servicios públicos económicos y con calidad del modo en que los ciudadanos y los negocios quieren recibirlos. Un plan de e-negocios para el gobierno debe detallar en forma estratégica la manera en que Internet se utilizará para integrar la entrega de servicios a través de las agencias, para cambiar la mentalidad y la cultura dentro del servicio



civil, y para aplicar los valores de más rápido, mejor y más barato del comercio electrónico a los servicios públicos.

Las relaciones del gobierno electrónico se pueden manifestar en los siguientes ámbitos de operación: El primer lugar donde se debe aplicar un plan de e-negocios es en el propio gobierno, ir de la A a la A, o de la administración a la administración (también se conoce como G2G o del gobierno al gobierno). Los empleados de gobierno pueden utilizar el Web para comunicarse, compartir conocimientos y trabajar con otros empleados de su departamento, de otros departamentos, de otros órdenes de gobierno o de otros gobiernos. Después, un plan de e-negocios debe llevar al gobierno de la A a la N, o de la administración a los negocios (también se conoce como G2N, o del gobierno a los negocios). Internet puede ayudar al gobierno a mejorar la forma en que se relaciona con la comunidad de los negocios, en que se conducen sus propios negocios con los proveedores y en que trabaja con los socios del sector privado para ofrecer servicios públicos. Por último debe ir de la A a la C, o de la administración al ciudadano (también se conoce como G2C, o del gobierno al ciudadano), donde todas las transacciones públicas y el llenado de formularios se hacen a través de Internet.

Sin embargo, no hay que olvidar que el gobierno electrónico puede producir efectos colaterales negativos, como la ampliación de la brecha digital, el consumo de recursos a gran escala, el aumento de las expectativas ciudadanas y un cambio cultural complejo dentro de la propia burocracia. Asimismo, hay que considerar que “los riesgos que dimanan del e-gobierno son los riesgos que conllevan Internet y las tecnologías digitales, a los que hay que sumar las sombras más particulares y específicas que se generan en el proceso político”<sup>88</sup>.

De esta manera, el e-gobierno puede provocar una mayor brecha digital si su proceso de planeación y puesta en marcha no toma en cuenta los desequilibrios existentes para el acceso a Internet de todos los ciudadanos. Antes de la implantación deberá posibilitarse el acceso de todos o al menos de la mayoría al uso de Internet; esto se da por medio de kioscos en los cuales la ciudadanía puede realizar los trámites y obtener

---

<sup>88</sup> Fernández Rodríguez, José Julio. *Op. Cit.*, p. 39

la información que necesite; también en los cibercafés o por el acceso gratuito a Internet en universidades y bibliotecas.

Por otro lado, se puede generar un exceso en la utilización de recursos públicos. Implantar el gobierno electrónico, necesariamente, produce una fuerte inversión para ponerlo en marcha (equipo necesario, hardware, software, en su caso, kioscos, creación de portales, capacitación, etc.). Por lo mismo, la planeación de todo el proceso debe ser acorde a lo que realmente se necesita y se pretende alcanzar para evitar una mala utilización de los recursos.

También se pueden suscitar expectativas demasiado altas por parte de los ciudadanos, lo cual podría resultar contraproducente si el gobierno no puede cubrir tales perspectivas. Resulta importante ubicar al gobierno electrónico de acuerdo a las posibilidades que el mismo tiene de ofrecer resultados. En este sentido, debe acoplarse a la realidad que prevalece en los ámbitos gubernamental, social, y económico de una federación, un estado o un municipio determinado.

Por otra parte, se puede generar un cambio cultural complicado en la burocracia. Esto como consecuencia de la transformación que se da por la incorporación de las TIC en el gobierno, pues se producen nuevas maneras de funcionar en las dependencias gubernamentales. Aquí cabe resaltar lo fundamental que resulta hacer parte a los servidores públicos en todo el proceso de instauración del gobierno electrónico para que lo adopten como una nueva forma de hacer varias de las actividades que deben realizar como parte de su desempeño. De acuerdo con esto, “El gobierno debe desempeñar un papel de promoción de las nuevas tecnologías de la Sociedad de la Información tanto en una dimensión interna como externa. Es decir, tanto respecto a su uso en el propio funcionamiento y desempeño de funciones del gobierno como con relación a la sociedad en su conjunto”<sup>89</sup>.

Asimismo, deben considerarse las cuestiones políticas. Los procesos políticos pueden llevar a procesos complejos emanados de la pluralidad y cambios políticos que se gestan en una democracia y, más aun, en aquellos países en los cuales se está dando

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 53

la transición a la misma. En este sentido, “la legitimación de los sistemas políticos consiste en la aceptación por parte de la ciudadanía de las nuevas formas de relación con gobiernos elegidos por vías democráticas y la asunción de que las prácticas del e-gobierno se adaptan a los intereses de los mismos ciudadanos”<sup>90</sup>. De este modo, la alternancia de partidos, los procesos electorales, entre otros, deben llevarse a cabo con cautela para evitar conflictos entre los diferentes actores que están en ella y así lograr que estos procesos lejos de perjudicar, favorezcan la implantación del gobierno electrónico. La inestabilidad política puede significar un gran obstáculo no solo para el gobierno electrónico, sino también para la administración pública en su conjunto.

Asimismo, se pueden observar las siguientes barreras para el gobierno electrónico<sup>91</sup>:

- Barreras sociales:
  - No existe suficiente extensión ni penetración de las TIC, y en particular, de Internet.
  - Cultura incipiente del uso de Internet, más allá de un elemento de información y publicidad.
  - No existe confianza en los medios de intercambio electrónicos.
  - Desconocimiento de la existencia de iniciativas de gobierno electrónico.
- Barreras en las organizaciones:
  - Mala situación de los sistemas de base. No se ha trabajado en la integración de sistemas ni en el desarrollo de sistemas corporativos de información y tramitación.
  - Ausencia de un liderazgo institucional claro.
  - No existe orientación al ciudadano.
  - En general, en la administración pública el sentimiento de corporación de cara a la relación con el ciudadano es muy bajo. Se piensa que los ciudadanos conocen las estructuras y se pone la información según las

---

<sup>90</sup> Micheli, Jordy & Martínez, Fabiola, 2005, *Sociedad de la información en México: Los primeros pasos de gobiernos locales*. El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana, México, No. 130, marzo-abril 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>

<sup>91</sup> Criado Ignacio, Ma. Carmen Ramilo y Miquel Salvador. **La Necesidad de Teoría (s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora**; XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, 2002.

estructuras. Esta situación es negativa para dar información y hace imposible hablar de tramitación electrónica en muchos casos.

- Barreras legislativas:
  - Reciente desarrollo normativo en cuestiones relacionadas con la seguridad electrónica, firma digital, protección de datos, etc.
  - En ocasiones las Asesorías jurídicas y funcionarios, por su formación y menor experiencia en estas cuestiones, recelan de los nuevos sistemas.
  - Con frecuencia se trata de imponer a los procedimientos electrónicos requisitos más severos que los utilizados en los métodos tradicionales.
  - El marco tecnológico avanza más rápido que el marco normativo.
- Barreras en los procedimientos administrativos:
  - En general, los procedimientos están diseñados en función de las necesidades de los órganos de gestión. No hay orientación al ciudadano.
  - Se pide a los ciudadanos documentación que la administración ya tiene; que ha generado ella misma o que va a generar.
  - En general, los procedimientos no están sujetos a un rediseño continuo que tenga como objetivo el aprovechamiento de las TIC al servicio de gestores y ciudadanos.
- Barreras para la integración de distintas administraciones públicas:
  - Si difícilmente es posible la colaboración y coordinación interna, peor se presenta la colaboración y coordinación entre administraciones.
  - La integración entre administraciones públicas es un requisito para hacer posible la tramitación electrónica de algunos expedientes administrativos.
  - La experiencia no aparece apuntar hacia esta línea y algunos proyectos más que por integrar sistema, apuestan por la integración de personas.

De esta manera, la mayor parte de los problemas relacionados con la creación de un e-gobierno son organizativos, sociales, legislativos, de procedimientos administrativos y políticos más que técnicos. Un primer aspecto a considerar es lo social, que puede tener fuertes repercusiones por: el problema de la brecha digital; la falta de cultura en el uso de las TIC y, por ende, la falta de capacitación para su uso; por la desconfianza en su funcionamiento; y por el desconocimiento del gobierno electrónico. Todo esto conlleva a realizar un análisis minucioso de cómo se está llevando el proceso de

implantación del e-gobierno, pues al ser planeado para brindar mejores servicios a la ciudadanía resultaría inconexo que no se apliquen las medidas necesarias para que esto se dé así. En este sentido, al implementar acciones para incorporar el gobierno electrónico, es importante hacer una planeación detallada que permita considerar aspectos de sensibilización, capacitación y facilidades para acceder a esta herramienta.

Otra limitante se encuentra hacia el interior de las organizaciones, en las cuales no se han integrado los sistemas de información, teniéndolos dispersos y dificultando su buena marcha, así, la falta de una integración adecuada de la información dificulta el correcto flujo de la misma, y se ocasiona que los procesos de trámites estén carentes de calidad. Asimismo, se adolece de un liderazgo institucional patente que sea acatado por todos los servidores públicos. Aunado a todo esto, en las organizaciones públicas se manifiesta una falta de orientación hacia el ciudadano; por lo cual muchas de sus acciones, específicamente en lo referente a trámites, son difíciles para el ciudadano porque se hacen basándose en la estructura organizacional pero no en las necesidades ciudadanas.

En lo referente al aspecto legislativo, éste puede ser una fuerte barrera para el gobierno electrónico dado lo reciente en materia de leyes para seguridad electrónica, protección de datos, firma electrónica, etc.; además que el crecimiento tecnológico es por mucho más veloz que el normativo, repercutiendo en problemas al momento de legislar en esta materia porque es un tema del cual se sabe poco y su velocidad limita aun más un conocimiento más completo del mismo. Otro inconveniente que se presenta en este ámbito es el relacionado con el poco conocimiento que tienen los legisladores sobre el tema, provocándoles ciertas reservas y tener mayor rigor en los procedimientos electrónicos que en los tradicionales.

La siguiente barrera es la de los procesos administrativos, que tiene mucha relación con la referida a la organización, pero ésta se enfoca más a lo que son los procesos de atención ciudadana. Y se vuelve a lo mismo, se carece de un enfoque hacia el ciudadano, complicándole lo que debiera ser sencillo. Sumado a esto, no se rediseñan

los procedimientos para aprovechar el empleo de las TIC en la mejora del servicio brindado al ciudadano.

Finalmente, se encuentra el aspecto de la integración intergubernamental que es fundamental para la realización de algunos trámites, es por esto que resulta importante que exista una integración entre los diferentes órdenes de gobierno, lo cual casi nunca sucede. Se requiere, primero, de una coordinación y colaboración interna para después poder conseguir una coordinación con otras administraciones, aunque esta no es una tarea fácil de conseguir y resultaría más viable que se diera una coordinación entre individuos que entre organizaciones.

Las diferentes barreras antes explicadas muestran el panorama ante el cual se puede enfrentar el gobierno electrónico. De este modo, al momento de implementar el uso de las TIC en las administraciones públicas hay que tener en cuenta lo anterior a fin de que el proceso de incorporación sea lo más exitoso posible.

### **2.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO**

Se pueden apreciar cinco características fundamentales en las diversas estrategias y líneas de acción de los e-gobiernos, los cuales sintetizan lo que se pretende con la incorporación del e-gobierno. A continuación se explica cada uno de acuerdo con Douglas Holmes<sup>92</sup> :

- a. *Poner todo (información y servicios) en línea y hacer todo en línea.* Inicialmente, todos los formularios y documentos se publican en formato digital y sólo se imprimirán en papel más adelante si es necesario. La información se guarda en una Intranet o en un almacén de datos y no en archiveros ni en cajas, debido a que la información digital se crea y se mantiene con mayor eficiencia, además de que es más sencillo analizarla, buscarla, actualizarla y compartirla.

---

<sup>92</sup> Holmes, Douglas. *Op. Cit.*, pp. 8-10

- b. *Garantizar el acceso sencillo y universal a la información y a los servicios en línea.* Como se ha señalado reiteradamente, en la sociedad de la información, el acceso a Internet no es un lujo es una necesidad y; en este contexto, el gobierno tiene la obligación moral de garantizar que todos los ciudadanos tengan un acceso similar a los servicios públicos, incluidos los servicios en línea, sin importar su ubicación, sus ingresos, su procedencia étnica, su edad o su educación.
- c. *Los empleados más capaces del gobierno serán trabajadores del conocimiento.* Se refiere, básicamente, a que el éxito en el servicio civil debe ser recompensado; es preciso suspender las restricciones que detienen la innovación y se debe dar a los empleados la oportunidad de aprender nuevas capacidades a lo largo de sus carreras. El personal de las ventanillas deberá tener acceso instantáneo a la información precisa y actualizada que requiera para proporcionar servicios públicos con calidad.
- d. *Trabajar en conjunto para lograr que suceda.* Aunque el gobierno no se puede manejar como si se tratara de un negocio, si puede aprender de los negocios y adoptar las técnicas del sector privado.
- e. *Eliminar las barreras y poner el ejemplo.* En la sociedad de la información, el gobierno deberá estimular de manera proactiva la confianza de los negocios y de los consumidores, al ayudar a que los sectores clave se conecten en línea.

Retomando los principios señalados por Holmes, tenemos que un primer aspecto a considerar en las líneas de acción y las estrategias del gobierno electrónico es poner y hacer toda la información y los servicios en línea. Esto resulta claro, pues parte de lo que se pretende con la incorporación de las TIC en el ámbito gubernativo corresponde, precisamente, a tener la información y los servicios del gobierno a disposición de los ciudadanos a través de un portal, de kioscos electrónicos o de las ventanillas únicas.

El segundo elemento considerado es la garantía de acceso fácil y universal a estos servicios e información. Este punto es esencial, pues involucra el combate a la brecha digital para lograr que lo proporcionado electrónicamente llegue a todos, tal y como debe ser todo servicio e información gubernamental. A nivel mundial todavía falta mucho por hacer en este tenor.

El tercer aspecto a considerar es contar con los empleados más capaces en el proceso de implantación. Esto tiene que ver con dos cuestiones, en un sentido se refiere al servicio civil de carrera, el cual involucra la posibilidad de ascenso por méritos de los servidores públicos. Asimismo, tiene que ver con la capacitación que se les debe dar a los involucrados en el proceso de incorporación de las TIC para darle forma al e-gobierno. Lo anterior redundará en servicios de calidad y en servidores públicos capaces de proporcionar adecuadamente los servicios e información requerida por los ciudadanos.

El siguiente principio es el trabajo en conjunto para que el gobierno electrónico se convierta en una realidad. Douglas Holmes enfatiza en la utilidad que pueden tener las técnicas empleadas en la empresa privada hacia el gobierno. Resulta fundamental el trabajo en equipo en términos generales, pero en el caso específico del gobierno electrónico como una herramienta de reciente incorporación, es básico para que todos desde el inicio se involucren completamente con lo que a él respecta.

Por último, el gobierno debe brindar la confianza necesaria para que el ciudadano vea al gobierno electrónico como una posibilidad real para recibir servicios e información gubernamentales de calidad y eficaces. Asimismo, como un medio para fortalecer la comunicación entre ambos.

## **2.2. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO**

El desarrollo que ha tenido el gobierno digital en el ámbito mundial, ha tenido diferentes connotaciones entre los países; así, mientras en algunos está completamente incorporado, en otros está en proceso de desarrollo y, finalmente, en otros tantos se encuentra iniciando. En este sentido, se tienen las siguientes etapas en la evolución del gobierno electrónico:

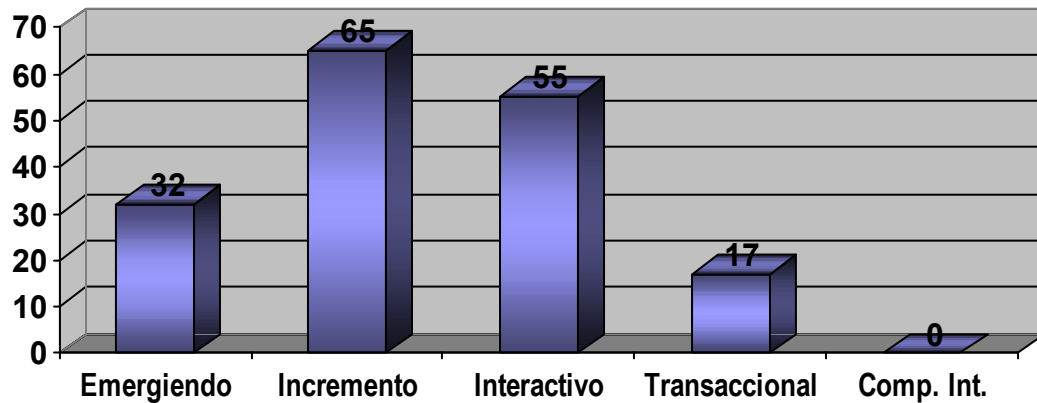


Presencia Emergente	La presencia electrónica gubernamental es establecida a través de algunos sitios oficiales independientes. La información es limitada, básica y estática
Presencia en Incremento	Los sitios gubernamentales aumentan; la información se vuelve más dinámica. Los contenidos y la información son actualizados con gran regularidad.
Presencia Interactiva	Los usuarios pueden bajar formas, e-mails oficiales e interactuar a través de la Web.
Presencia Transaccional	Los usuarios pueden pagar por servicios o hacer transacciones financieras en línea.
Presencia Completamente Integrada	Total integración de los servicios electrónicos a través de los ámbitos administrativos. Asimismo, una fuerte participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

FUENTE: **Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States**; United Nations Division for Public Economics and Public Administration / American Society for Public Administration, New York, 2002, p. 10

Siguiendo la tabla anterior, para el 2001, 169 de los 191 estados miembros de las Naciones Unidas se encontraban distribuidos de la siguiente manera en las etapas arriba señaladas:

Etapas de los Países para 2001



FUENTE: **Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States**; United Nations Division for Public Economics and Public Administration / American Society for Public Administration, New York, 2002, p. 12

Entre los 32 países y/o en los que el gobierno electrónico estaba emergiendo, se encontraban: Angola, Etiopía, Madagascar, Togo, Burundi, República Central Africana, Guinea, Liberia, Haití, Malawi, Siria, Yemen, Malí, etc.; como se puede observar la mayoría son los países menos desarrollados a nivel mundial y, la mayoría, se encuentran en África. De acuerdo a las Naciones Unidas, la mayoría de los sitios gubernamentales, en esta etapa, no tienen links para todas las secretarías y agencias, y muchos no han sido actualizados. Los sitios comúnmente no son utilizados para propósitos administrativos, sino que son principalmente informativos.

Por su parte, en la etapa de incremento se muestran 65 países y/o estados entre los cuales encontramos a: Albania, Armenia, Bangladesh, Belice, Bosnia, Camerún, Croacia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Honduras, Indonesia, Irán, Irak, Kenia, Mónaco, Mozambique, Namibia, Nepal, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Trinidad y Tobago, Vietnam, Zambia, entre otros. De acuerdo a esta investigación de la ONU sobre Benchmarking en gobierno electrónico, los 65 países que conforman esta fase representan el 34.2% del total de los estados que constituyen a las Naciones Unidas; asimismo, de ese porcentaje, el 58% son recientes economías industrializadas, y, con excepción de Norte América, se encuentran en todas las regiones geográficas. En el caso de los países centroamericanos como El Salvador, la República Dominicana y Guatemala, a pesar de los obstáculos

persistentes (recursos tecnológicos, financieros y humanos), en el 2001 se encontraban a punto de pasar a la siguiente etapa. En el caso contrario se encuentra en Principado de Mónaco, el cual cuenta con avanzados websites, pero su contenido se basa en información general sobre la promoción de los beneficios de su nación.

En lo que corresponde al gobierno electrónico interactivo, se encuentran 55 estados tales como: Argentina, Austria, Bélgica, Bolivia, Brunei, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Egipto, Estonia, Grecia, Islandia, India, Israel, Italia, Japón, Kuwait, Lituania, Malasia, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Federación Rusa, Sur África, Suecia, Turquía, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia, etc. De acuerdo con el estudio realizado por la ONU, en esta fase se encuentran naciones muy variadas en cuanto a su economía nacional, así como en sus condiciones política y social. Así, de las 55 naciones que ofrecen servicios interactivos, el 20% son naciones desarrolladas, el 80% restante se divide entre economías emergentes y países industrializados.

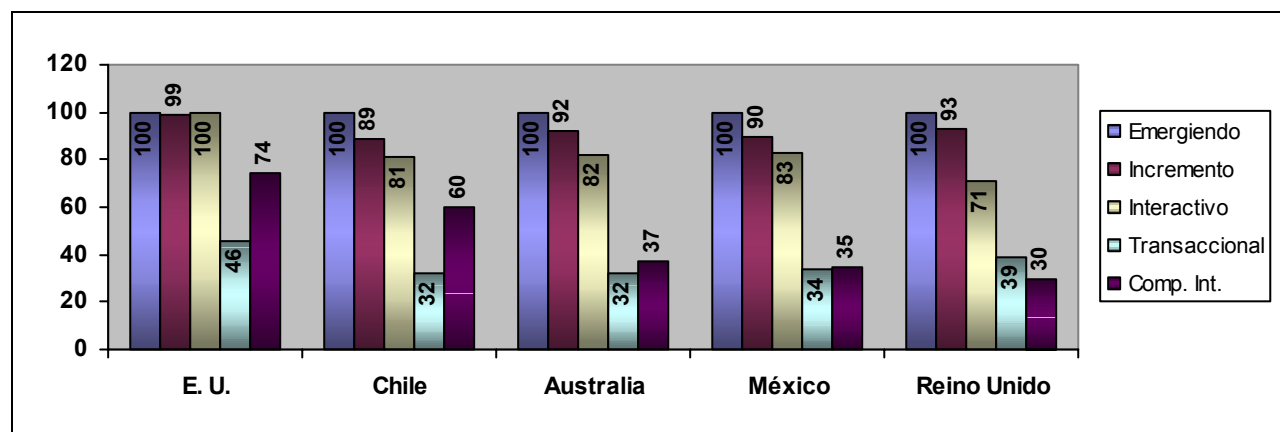
En la siguiente fase se encuentran las siguientes 17 naciones: Australia, Brasil, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, República de Corea, Singapur, España, Reino Unido y Estados Unidos. Estos países ofrecen completas transacciones en línea; asimismo, todos son miembros de la OCDE. Los sitios en estas naciones son revisados y actualizados frecuentemente y han demostrado, ampliamente, capacidad para que los ciudadanos realicen cualquier tipo de transacción vía electrónica. Como se puede observar, Italia y Portugal se repiten en esta fase, esto muestra que en algunos aspectos gubernamentales se encuentran más desarrollados que en otros.

En la última etapa, para el 2001, no se encontraba ninguna nación. Puesto que en ésta se deben tener todos los servicios disponibles en línea; asimismo, presupone “la reorganización de la estructura administrativa interna de las responsabilidades gubernamentales para procesar estos servicios, es decir, eliminar los límites administrativos”<sup>93</sup>. En este tenor, se requiere de una planeación estratégica integral

---

<sup>93</sup> **Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States**, p. 20

para que la adopción del gobierno electrónico se dé a todos los niveles y llegue a todos por igual, para lo cual resulta prioritario disminuir en lo más mínimo el problema de la brecha digital. Sin embargo, para el 2003 algunos países ya contaban con cierto porcentaje de utilización de la última fase, a continuación se mostrarán algunos casos, incluyendo México:



FUENTE: UN Global E- government Survey 2003, p. 45

De este modo, las etapas se pueden ir dando simultáneamente en un país aunque con un porcentaje diferente. Así, por ejemplo, en Estados Unidos tanto la primera como la tercera etapa están completamente instauradas, lo cual implica que además de poder acceder a información se ha logrado una mayor interacción con el ciudadano; sin embargo, la presencia incrementada se encuentra en un 99% faltando solo un punto porcentual que puede deberse a que los sitios gubernamentales no han aumentado del todo o que los contenidos e información no se han actualizado. En lo referente a la cuarta fase (transaccional), en el caso de Estados Unidos es la más baja con un 46%, esto implica que o no todos los usuarios pueden pagar por servicios y/o hacer transacciones en línea, o que no todos los servicios pueden pagarse vía electrónica, o no se pueden hacer aun transacciones por este medio. Lo interesante es que Estados Unidos, en su última fase, tiene mayor porcentaje (74%) que la etapa antecedente, al igual que Chile, Australia y México, esto significa que los servicios electrónicos se encuentran completamente integrados y que hay cierto grado de participación ciudadana (características de la presencia completamente integrada), pero que las transacciones todavía no se han desarrollado del todo.

Con esto es claro que a pesar de los increíbles avances hechos en la tecnología de la información, los gobiernos electrónicos continuarán en un complejo y constante proceso. Asimismo, los países varían radicalmente en su nivel de desarrollo y, gran parte, se debe a factores internos, tales como: recursos disponibles, dirección política y capacidad económica.

Lo anterior muestra que a pesar de vivir en un mundo globalizado, cada país tiene un contexto específico en lo económico, lo político y lo social, el cual impide que se den los procesos de innovación gubernamental simétricamente. Inclusive, en un mismo país se pueden encontrar diferencias abismales entre un estado y otro; esto urge a encontrar mecanismos particulares que se adapten al entorno para el que van dirigidos los procesos de mejora gubernamental.

Dadas las diferencias señaladas, resulta evidente que los aspectos económicos, políticos y sociales influyen determinadamente en la etapa en la cual se encuentra cada país, así como el lugar que ocupa, a nivel mundial, en lo que concierne al gobierno digital. De este modo, a continuación se presentará un cuadro comparativo entre los años 2003 y el 2004 de los países miembros de las Naciones Unidas, en donde se muestran a los 25 países mejor preparados en gobierno electrónico y la posición que ocupan en los dos años.

Cabe señalar, que lo que se considera para medir la preparación, en el rubro digital, de los gobiernos contempla los siguientes elementos:

1. Presencia Web
2. Infraestructura en telecomunicaciones
3. Índice en Capital Humano (se refiere al nivel educativo).

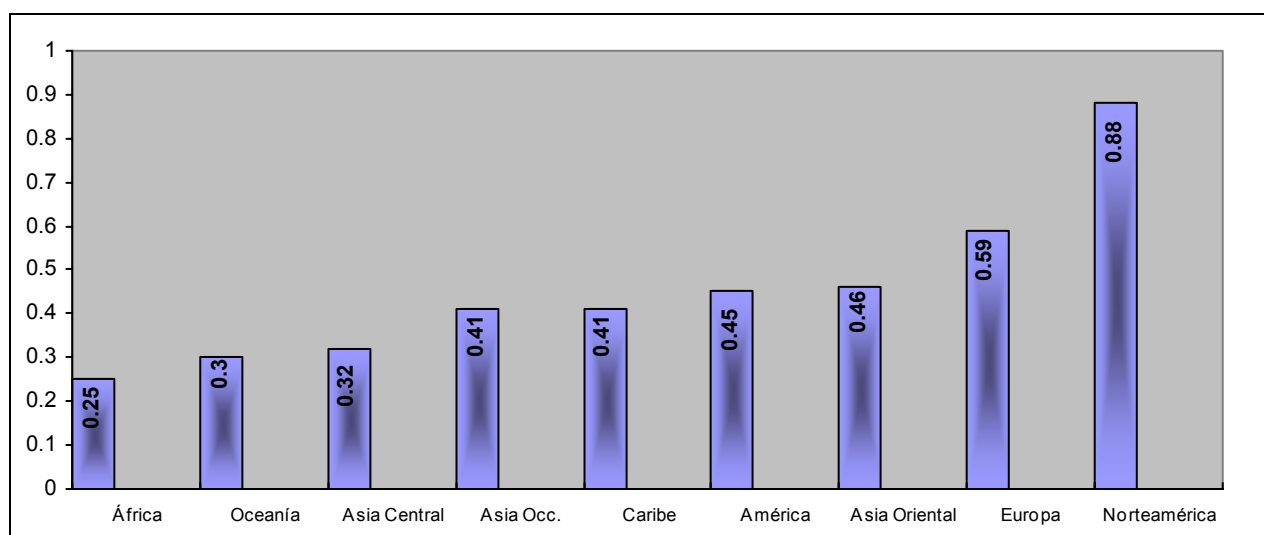
### RANGOS COMPARATIVOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

País	Posición 2004	Posición 2003	Cambio
Estados Unidos	1	1	0
Dinamarca	2	4	2
Reino Unido	3	5	2
Suecia	4	2	- 2
República de Corea	5	13	8
Australia	6	3	- 3
Canadá	7	6	- 1
Singapur	8	12	4
Finlandia	9	10	1
Noruega	10	7	- 3
Países Bajos	11	11	0
Alemania	12	9	- 3
Nueva Zelanda	13	14	1
Islandia	14	15	1
Suiza	15	8	- 7
Bélgica	16	23	7
Austria	17	21	4
Japón	18	18	0
Irlanda	19	17	- 2
Estonia	20	16	- 4
Malta	21	27	6
Chile	22	22	0
Israel	23	24	1

Francia	24	19	- 5
Luxemburgo	25	25	0

FUENTE: Global E-Government Readiness Report 2004. Towards access for Opportunity; Naciones Unidas, Nueva York, 2004, p. 25

La mayoría de los países arriba mencionados pertenecen a Europa; sin embargo, países como Corea han ido ascendiendo y otros europeos, como Suiza y Francia, han ido en descenso. En el caso de México, tanto en el 2003 y como en el 2004, ocupó el sitio número 30 a nivel mundial. Pero, indudablemente, el mayor desarrollo de gobierno digital se tiene en América del Norte, principalmente por Estados Unidos, como se puede observar en la siguiente gráfica que señala el índice de desarrollo electrónico por regiones en el 2004:



FUENTE: Global E-Government Readiness Report 2004. Towards access for Opportunity; Naciones Unidas, Nueva York, 2004, p. 26

Este índice también considera la presencia web, la infraestructura en telecomunicaciones y el capital humano (con referencia al nivel educativo). En este sentido, se puede ver lo desigual que ha sido el desenvolvimiento del gobierno digital alrededor del mundo. Aquí cabe destacar que Norteamérica es la región con mayor desarrollo en gobierno electrónico teniendo un índice de 0.88 entre Estados Unidos y Canadá. En contraparte, el continente africano es el de más bajo índice al tener solamente 0.25. Entre ambas regiones se tiene una diferencia del 72%, lo cual tiene

mucho que ver con el desarrollo económico y social de los países en cada zona; así como de la infraestructura que se tenga en las telecomunicaciones.

Es claro que el gobierno digital se ha desarrollado en desigualdad de condiciones y que le falta todavía mucho para ser una herramienta que coadyuve a tener un mejor gobierno. Pero también es cierto que se han tenido logros importantes, los cuales demuestran que siempre y cuando se tenga una planeación adecuada y una aplicación realizada de acuerdo al contexto de cada país, estado o región; la implementación de esta herramienta tendrá mayor posibilidad de éxito.

### **2. 2. 1. EXPERIENCIAS EXITOSAS**

El gobierno electrónico ha mostrado que puede dar buenos resultados y convertirse en una herramienta importante para tener mejores gobiernos. Considerando esto, vale la pena analizar algunas experiencias de diferentes regiones, a fin de tener un panorama amplio que exponga la manera en la cual se ha llevado a cabo el e-gobierno en contextos diferentes.

En este tenor, se analizarán cuatro países: Estados Unidos por ser el país líder en este rubro; España, que a pesar de no figurar en los primeros veinticinco lugares, ha tenido prácticas interesantes; Chile, que en Latinoamérica es uno de los países con mayor desarrollo en este ámbito y de los que mejores resultados ha obtenido; finalmente, Singapur, representando Asia, el cual ha tenido prácticas muy exitosas reconocidas a nivel mundial. Cabe aclarar que la revisión de estas cuatro experiencias es muy breve dado que solamente se pretende establecer elementos para una comparación muy inicial con México.

#### **2.2.1.1. ESTADOS UNIDOS**

Estados Unidos ha sido un país innovador y líder en las iniciativas de gobierno digital. La abundancia en su economía, en sus recursos humanos y tecnológicos, tiene que ver con que Estados Unidos tenga el dominio global en lo que a gobierno digital se refiere, además de que la mayoría de los usuarios de Internet se encuentran ahí. Por lo tanto, los retos a los que se enfrenta se enfocan en “mejorar el desempeño, la coordinación



de políticas y programas, y en estimular el incremento a la participación ciudadana”<sup>94</sup>. Al respecto, este país se encuentra en el momento de llevar a cabo los ajustes pertinentes para perfeccionar su desarrollo de e-gobierno. Así, Estados Unidos enfrenta el desafío de responder con creatividad y un total compromiso a las necesidades de los usuarios.

Para enfrentarse a tales retos, el gobierno federal se enfoca, básicamente, en tres principios:

1. Centrado en los ciudadanos; Orientado a resultados; Basado en el Mercado
2. Simplificar y unificar
3. Componente integral en la dirección de la agenda del Presidente<sup>95</sup>.

El primer principio abarca tres elementos esenciales: ciudadanos, resultados y el mercado. El gobierno digital debe centrarse en los ciudadanos, orientarse a resultados y basarse en el mercado dada la importancia de la economía en el contexto actual. A continuación se aborda la simplificación, refiriéndose a los trámites administrativos, y a unificar dichos trámites en un solo lugar. Por último, se visualiza al gobierno electrónico como parte de un componente integral de la agenda presidencial. Esta es la estrategia que ha tenido Estados Unidos para acercar al gobierno con el ciudadano vía el empleo de la tecnología.

Cabe destacar que Tony Frater enfatiza su análisis en el ciudadano, puesto que hacia él se orientan los servicios. La estrategia, en este aspecto, se dirige hacia cuatro componentes: los individuos (creación de ventanillas únicas para facilitar la entrada a los servicios), los negocios (reducir los requerimientos documentales que tienden a ser redundantes), lo intergubernamental (para facilitar a los estados y localidades su interacción y el conocimiento sobre determinados requerimientos administrativos relativos a la federación), finalmente, eficacia y eficiencia internas (reducir costos en la administración del gobierno federal, así como lograr los resultados proyectados).

---

<sup>94</sup> Benchmarking E-government..., *Op. Cit.*, p. 35

<sup>95</sup> Frater, Tony. **E-Government in the US Federal government**; Information Policy and Technology, OMB, 2001, p. 4

El éxito que ha logrado Estados Unidos en el gobierno electrónico se ha visto en los tres órdenes de gobierno; sin embargo, la autonomía que existe de los gobiernos estatales y locales respecto al Federal, es evidente a través de la prestación de servicios, ya que la mayoría de ellos se dan, precisamente, por los ámbitos estatal y local. En lo que respecta al Federal, su página en Internet ([www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov)) atrae alrededor de 6 millones de visitantes al mes, siendo la puerta de entrada de la nación para más de 180 millones de páginas web de los gobiernos federal y estatales, el Distrito de Columbia, y los territorios americanos.

A fin de tener más preciso lo que se ha hecho en materia de gobierno digital, se muestran algunos ejemplos:

- Los costos administrativos del Departamento de Agricultura, cayeron de 77 a 17 dólares por transacción después de la introducción de un sistema de e-abastecimiento.
- En Arizona, el Departamento de Seguridad Pública creó un portal para proveer información a la ciudadanía sobre la ubicación de personas convictas por crímenes sexuales.
- La ciudad de Tulsa, Oklahoma, creó un sitio web dinámico para proveer a los ciudadanos de información actualizada sobre la comunidad y las dependencias gubernamentales<sup>96</sup>.
- Washington fue el primero en ofrecer a los ciudadanos acceso desde un solo sitio a cada una de las agencias, a través del sitio Access Washington en 1998<sup>97</sup>.

### **2.2.1.2. ESPAÑA**

La iniciativa e-Europe de la Unión Europea tiene como objetivo el de convertir a Europa en una economía basada en el conocimiento más avanzada y dinámica del mundo en el año 2010. En este tenor, España ha tenido avances importantes en materia de gobierno electrónico, pues “junto con los objetivos normales del e-gobierno como la reforma administrativa y los servicios centrados en los ciudadanos, la visión del e-gobierno de España, Info XXI, la Sociedad de la Información para todos, se enfoca principalmente en los beneficios económicos para el país dentro de un mercado global

---

<sup>96</sup> Revista Política Digital, número 16, publicación de Nexos, abril-mayo 2004, pp. 6-7

<sup>97</sup> Holmes, Douglas. *Op. cit.*, p. 53

competitivo. Al reconocer que un clima de negocios positivo puede tener un impacto directo sobre la economía, el gobierno español ha dado los pasos necesarios para simplificar la relación de las compañías con el gobierno a través de una reducción de la carga impositiva y regulatoria<sup>98</sup>. De esta manera, las empresas españolas ahora pueden entrar en línea para pagar sus impuestos utilizando una firma digital segura, además de que se puede acceder a la información de las compañías y pagar con tarjeta de crédito. Así, las empresas, pueden por medio de un solo punto de entrada, realizar todas las transacciones que requieran con el gobierno. Esta es una muestra de lo que se ha venido desarrollando en el gobierno electrónico en España, a fin de responder a las necesidades propias de la ciudadanía pero sin descuidar la economía como medio para el desarrollo del país.

En España existen tres niveles de Administración Estatal a la que hay que añadir la propia Administración de la Unión Europea. Asimismo cada uno de ellos tiene una estructura competencial propia, lo que denota un Estado descentralizado en el cual se torna indispensable la cooperación y la colaboración entre las Comunidades Autónomas y el ámbito local, con la finalidad de que el e-gobierno funcione de la mejor manera<sup>99</sup> y, en sí, la administración pública en general. Para entender mejor la organización española, cabe señalar que “está constituida en 17 comunidades autónomas y en dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). Cada comunidad autónoma, formada por una o varias provincias, tiene su propio gobierno, su cámara legislativa y su corte de justicia. A su vez, cada comunidad tiene su *estatuto de autonomía* diferente que estipula los poderes de los que disfrutará de acuerdo con la constitución española. Todos los gobiernos regionales tienen un alto grado de responsabilidad en muchas áreas como en educación, salud, trabajos públicos, transporte local, desarrollo urbano, comercio interno, políticas ambientales, etc. De hecho, la mayor parte de la entrega de los servicios públicos en España se realiza en un nivel regional y por tanto cualquier discusión acerca del e-gobierno en España no

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 359

<sup>99</sup> “La Administración Electrónica funciona cuando los diferentes organismos responsables de un servicio operan agrupados dentro de marcos comunes de funcionamiento que aseguran la interoperabilidad, optimizan el servicio global y evitan la duplicidad de recursos”. Fernández Rodríguez, José Julio. *Op. Cit.*, p. 83

puede ignorar a las comunidades autónomas”<sup>100</sup>. Dada la autonomía de las diferentes regiones que conforman España, los trámites y servicios que realizan los ciudadanos los efectúan en su demarcación correspondiente. Así, en España los servicios de e-gobierno se requieren en cada comunidad autónoma.

En este contexto, los Ministerios de Ciencia y Tecnología y el de Administraciones Públicas han desarrollado una estrategia para la implantación de la Administración Electrónica que contempla:

- “Un Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica en España, que persigue adelantar a corto plazo la materialización de algunos de sus beneficios. Las medidas de este Plan se han estructurado en torno a cuatro ejes de actuación:
  - Facilitar el acceso público a los usuarios
  - Impulsar el desarrollo de servicios para los usuarios
  - Facilitar el intercambio de información entre las AA. PP.
  - Apoyar la reorganización interna de procesos en las AA. PP.
- Revisión del marco normativo
- El asentamiento de las bases que permitan el desarrollo y gestión continuada para garantizar la progresión permanente y la captura plena de los beneficios incluyendo:
  - Un *esquema organizativo* que asegure un liderazgo y garantice la ejecución del Plan.
  - Un *esquema de financiación* que permita la viabilidad económica del Plan.
  - Unos *objetivos* concretos y mensurables que permitan el seguimiento transparente de la implantación e impacto de las medidas propuestas.
  - Un *cambio cultural*, tanto por parte de los propios empleados de la Administración como por parte de los usuarios de los servicios (ciudadanos y empresas) que garantice la sostenibilidad de la transformación.
  - Un *marco legislativo* que no sólo elimine las posibles barreras sino que facilite el desarrollo de la Administración Electrónica.

---

<sup>100</sup> Holmes, Douglas. *Op. Cit.*, p. 364

- Un *marco político* sostenible, tanto dentro de la propia Administración General de Estudio (AGE) como con otros agentes relevantes (partidos políticos...).
- Un *calendario de lanzamiento de servicios*, que considere tanto el impacto en la sociedad y el esfuerzo necesario para su implantación como criterios básicos de priorización.
- Y por último una *arquitectura tecnológica* que permita el desarrollo eficaz de la Administración Electrónica<sup>101</sup>.

Con esta planeación se ha instaurado el gobierno digital en España, permitiéndole tener buenos resultados como, por ejemplo:

- España cuenta con un servicio líder en el ámbito mundial: las presentación de declaraciones y el pago telemático de impuestos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria<sup>102</sup>.
- El gobierno de Cataluña ha establecido un portal ciudadano que cuenta con, aproximadamente 200 servicios, entre los cuales se encuentran: el cuidado de salud, vivienda, servicios sociales, educación, empleo, servicios de negocios, pago de multas, entre otros<sup>103</sup>.
- El ayuntamiento de Zaragoza implementó un servicio de información a través de mensajes cortos (SMS) que son enviados a los celulares de los ciudadanos que se suscriben y con el que se informa sobre ofertas de empleo y avance de trámites<sup>104</sup>.
- Los ciudadanos de la Comunidad de Valencia ya pueden realizar trámites y consultas referentes a la Seguridad Social a través de Internet. Lo más importante es que el ciudadano requiere un certificado digital (firma) de usuario, que garantiza su identidad y confidencialidad e integridad de la información facilitada para realizar los trámites, con lo que pueden hacerlo ahora desde su hogar<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Fernández Rodríguez, José Julio. *Op. Cit.*, pp. 87-88

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 91

<sup>103</sup> Holmes, Douglas. *Op. Cit.*, p. 366

<sup>104</sup> **Revista Política Digital**, número 21, publicación de Nexos, diciembre 2004- enero 2005, p. 8

<sup>105</sup> **Revista Política Digital**, número 22, publicación de Nexos, febrero-marzo 2005, p. 10

### **2.2.1.3. SINGAPUR**

Singapur es un país pequeño ubicado al sureste de Asia. Está densamente poblado con alrededor de 4 millones de personas. En ciertos aspectos, su tamaño ha sido un factor determinante para el éxito en el aprovechamiento de la TI. En este sentido, “Singapur es el primer país en establecer una infraestructura de banda ancha de alcance nacional, a la que tienen acceso el 99% de los ciudadanos. Asimismo, ha impulsado la educación en tecnología de la información y comunicaciones, y ha llegado a los hogares de bajos ingresos para dotarlos de equipo tecnológico básico. La estructura gubernamental pequeña, de un solo nivel, ha facilitado la integración de servicios y la instrumentación de programas en todo el gobierno y en toda la nación”<sup>106</sup>. Es así que Singapur debe, en gran parte, el éxito de su gobierno digital a su tamaño, pero también a sus estrategias de implementación.

En el 2000, Singapur lanzó la primera parte de su estrategia de e-gobierno, cuyo principal objetivo era utilizar estas nuevas tecnologías en el sector público en beneficio del desarrollo, conocimiento y el buen gobierno. Esta primera estrategia, se concentró en trabajar y fortalecer las tres dimensiones del gobierno digital: gobierno a gobierno, gobierno a empresa y gobierno a ciudadano.

Entre el 2000-2003, el gobierno de Singapur invirtió más de 1500 millones de dólares en su estrategia de gobierno digital y habilitó en línea más de 1600 servicios gubernamentales. Es sobre esa base que el gobierno de Singapur lanzó oficialmente una segunda estrategia multibillonaria de e-gobierno (2003-2006), que tiene tres objetivos concretos:

1. Consumidores satisfechos plenamente.

---

<sup>106</sup> Peng, Wu Choy. *El gobierno digital de Singapur*, en **Revista Política Digital**, número 13, publicación de Nexos, noviembre 2003, p. 86.

2. Ciudadanos conectados.
3. Gobierno en red (varias agencias un solo gobierno).

Siguiendo su estrategia, Singapur ha tenido logros muy importantes a nivel mundial:

- En el portal gobierno a ciudadano ([www.ecitizen.gov.sg/](http://www.ecitizen.gov.sg/)), se puede interactuar con el sector público en línea las 24 horas del día, siete días a la semana ya sea para obtener información como para hacer trámites. En octubre 2001, este portal recibía en promedio 240 visitantes al mes; para mayo de 2003, eran cerca de 9 millones de visitas mensuales.
- Otro logro reportado fue el *SingPass* o el Acceso Personal de Singapur, que permite establecer un sistema de autenticación personal para servicios electrónicos (una identificación electrónica).
- En el portal gobierno a empresa (<http://www.business.gov.sg/>) se dieron otros logros importantes. Por ejemplo, las licitaciones y compras en línea en un solo portal. Para fines del 2002, se reportó que el valor de compras y licitaciones ascendía a más de 260 millones de dólares. Se empezó a ofrecer en línea el trámite de obtener licencias para construir y abrir negocios. También puso en línea un servicio de registro empresarial donde nuevas empresas podían registrarse y las actuales podían reportar cambios. Fue una gama de mejoras en costo, tiempo y eficiencia. Por ejemplo, con la aplicación del gobierno electrónico el costo y tiempo promedio de incorporar una empresa se redujo en más del 100% y para obtener permisos de construcción, se redujo 10 veces.
- En abril del 2002, Singapur se convirtió en el primer país del mundo en usar la identificación por radiofrecuencia (IDRF) en sus 21 bibliotecas públicas. “El sistema de IDRF de la Biblioteca Nacional usa etiquetas de IDRF que permiten rastrear el movimiento del material bibliográfico en ambientes de alto volumen, y reducir el tiempo que tarda la gente en registrar la entrada y salida de ese material”<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> *Ídem*

#### **2.2.1.4. CHILE**

Desde 1990 y de forma sistemática y consistente, se han dado en Chile iniciativas orientadas a modernizar el Estado, las cuales a partir del 2001 incorporan la implementación de una estrategia de gobierno electrónico. El aspecto clave de la experiencia chilena ha sido la creación de instancias amplias de diálogo que han permitido el diseño y la implementaron de una política institucional deliberada y concertada, en distintas etapas del proceso. Como tal, el gobierno chileno fue uno de los primeros en América Latina en adoptar el concepto de e-gobierno “con el establecimiento en 1998 de una Unidad de Comunicaciones y Tecnología de la Información (UCTI) para coordinar, promover y aconsejar en torno a los proyectos de TI del sector público. En 1999 se lanzó un portal gubernamental para proporcionar un amplio rango de servicios, desde el procesamiento de formularios de impuestos hasta los registros electorales”<sup>108</sup>. Se trata de un portal que permite que los usuarios busquen en áreas temáticas como trabajo, salud, educación y cultura, deportes y recreación, economía y negocios, seguridad y justicia para los ciudadanos, chilenos fuera del país, infraestructura y transporte, hogar y familia.

El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) iniciado el año 2000, es uno de los pilares principales de la estrategia de gobierno digital en Chile. El PRYME surge de la necesidad de adecuar la organización y las prácticas del sector público a los requerimientos del desarrollo económico y social del país en el siglo XXI. Es en sí, un esfuerzo real que se vincula al rediseño y reorganización del aparato estatal, a la gestión pública integral, a una nueva institucionalidad y a contar con un Estado que esté al servicio de la ciudadanía.

---

<sup>108</sup> Holmes, Douglas. *Op. Cit.*, p. 349



La Agenda Tecnológica es el otro pilar de la estrategia de gobierno digital en Chile, que a partir del año 2000 se institucionalizan iniciativas importantes como la creación de la Intranet gubernamental, que es una red de comunicaciones de cobertura nacional para todos los servicios públicos, administrada y negociada por el nivel central. De este modo, el gobierno chileno busca aceptar electrónicamente todas las solicitudes y transacciones solicitadas por la ciudadanía, y procesarlas en tiempo real. El proyecto se encuentra evolucionando entre la interacción y completar la integración del gobierno digital.

Así, se pueden resaltar los siguientes ejemplos:

- El portal Internet del Estado chileno ([www.estado.cl](http://www.estado.cl)) representa un esfuerzo de sistematización y actualización permanente de datos de interés para los funcionarios públicos y los usuarios, el cual también presenta múltiples formas de búsqueda de información, más de 350 referencias a sitios web y más de 20 mil documentos disponibles.
- El Portal de Trámites del Estado ([www.tramitesfacil.gob.cl](http://www.tramitesfacil.gob.cl)) que pretende facilitar y optimizar los procesos de vinculación de los ciudadanos con los organismos del Estado.
- Licitaciones y compras electrónicas transparentes ([www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)), “desde enero de 2004 hasta junio de 2005, las 900 dependencias y organismos públicos del gobierno emitieron 509 mil 497 órdenes de compra en línea por licitaciones públicas”<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Chile. *Avanzan licitaciones en línea*. En **Revista Política Digital**, número 26, publicación de Nexos, octubre-noviembre 2005, p. 8



## CAPÍTULO III. Gobierno Electrónico en México

### 3.1. Internet en México

La presencia de Internet en México data de finales de la década de los 80. En un inicio, era utilizado por universidades e instituciones de nivel superior -primero fueron el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-, seguidas por las empresas y finalmente por los hogares y los gobiernos del país.

El número de usuarios de Internet en México se ha ido incrementando paulatinamente, pero este crecimiento se ha enfocado, principalmente, entre los jóvenes (como se verá en el cuadro de la siguiente página). En este sentido, a finales de los 90 el número de usuarios era de un millón, representando al 1% de la población total<sup>110</sup>. Para junio de 2005 había más de 16 millones de usuarios. En el siguiente cuadro se puede ver el aumento de usuarios en esta tecnología:

#### USUARIOS DE INTERNET POR LUGARES DE ACCESO, 2001 A 2005

Lugares de acceso	2001 a/		2002 a/		2004 b/		2005 c/	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Usuarios de Internet	7,047,172	100	10,764,715	100	12,945,888	100	16,492,454	100
Hogar	3,194,638	45.3	3,934,434	36.5	4,985,418	38.5	5,235,018	31.7
Fuera del hogar	3,852,534	54.7	6,830,281	63.5	7,960,470	61.5	11,257,436	68.3

NOTA:

Se refiere a la población de seis o más años

a/

Cifras correspondientes al mes de diciembre.

b/

Cifras correspondientes al mes de junio.

c/

Cifras preliminares correspondientes al mes de junio.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los hogares, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Última visita viernes 20 de enero de 2006.

Considerando que la población en México en 2005 era de 103 millones de personas<sup>111</sup>, el número de usuarios de Internet representa el 16% del total de la población. Este dato

<sup>110</sup> Trejo Delarbre, Raúl. *Una red para la gente...*, p. 95

<sup>111</sup> Fuente: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Última visita viernes 20 de febrero de 2006.

muestra la amplitud de la brecha digital en el país y que a pesar de ir en incremento, la Internet en México todavía está fuera del alcance de gran parte de la población. Continuando con este análisis, del total de la población sólo el 5% utiliza Internet en su hogar, mientras que el 11% lo hace fuera de él. Así, resulta evidente que la brecha digital es un problema que debe ser tomado muy en cuenta para que el gobierno electrónico pueda desarrollarse y, a su vez, coadyuvar en una mayor eficacia y eficiencia gubernamentales.

En lo que se refiere a la edad de los usuarios, aquí está el siguiente cuadro:

### USUARIOS DE INTERNET POR GRUPOS DE EDAD, 2001 A 2005

Grupos de edad	2001 a/		2002 a/		2004 b/		2005 c/	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Usuarios de Internet	7,047,172	100	10,764,715	100	12,945,888	100	16,492,454	100
6 a 11 años	334,782	4.8	414,301	3.9	697,681	5.4	1,036,682	6.3
12 a 17 años	1,882,991	26.7	2,544,121	23.6	3,298,307	25.5	4,552,162	27.6
18 a 24 años	2,052,538	29.1	3,264,997	30.3	3,389,301	26.2	4,322,538	26.2
25 a 34 años	1,289,242	18.3	2,393,085	22.2	2,767,446	21.4	3,019,124	18.3
35 a 44 años	845,432	12	1,199,580	11.2	1,712,046	13.2	1,891,237	11.5
45 a 54 años	427,679	6.1	702,987	6.5	769,443	5.9	1,191,861	7.2
55 y más años	214,508	3	245,644	2.3	311,664	2.4	478,850	2.9

NOTA: Se refiere a la población de seis o más años.

a/ Cifras correspondientes al mes de diciembre.

b/ Cifras correspondientes al mes de junio.

c/ Cifras preliminares correspondientes al mes de junio.

FUENTE: INEGI Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los hogares, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Última visita viernes 20 de enero de 2006.

Como se puede observar, en 2001 la edad de la mayoría de los usuarios fluctuaba entre los 18 y los 24 años; en 2002 y 2004 continuaba la misma tendencia. Pero para junio de 2005, quienes más utilizaban Internet tenían entre 12 y 17 años; esto puede responderse por un aumento en el número de población entre esas edades o porque personas que ya estaban entre esas edades comenzaron a utilizar la Internet. Así, la mayoría de la población que usa Internet es joven y el grupo de edades que menos la utiliza es el de 55 y más años con 2.9% del total de usuarios. Considerando el tipo de uso que se le a Internet, se tiene lo siguiente:

## USUARIOS DE INTERNET POR TIPO DE USO, 2001 A 2005

Tipo de uso	2001 a/		2002 a/		2004 b/		2005 c/	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Usuarios de Internet	7,047,172	100	10,764,715	100	12,945,888	100	16,492,454	100
Para obtener cualquier tipo de información general	4,251,094	60	5,797,991	53.9	5,433,471	42	10,112,004	61.3
Correo Electrónico	4,262,301	61	5,198,439	48.3	5,548,242	42.9	6,826,347	41.4
Educación	2,334,371	33	2,668,644	24.8	3,503,814	27.1	5,027,819	30.5
Chat	2,888,374	41	3,909,513	36.3	4,493,476	34.7	2,560,654	15.5
Para obtener información de bienes y servicios	328,398	4.7	850,955	7.9	1,057,775	8.2	1,482,048	9
Para jugar o descargar videos	ND	NA	ND	NA	ND	NA	1,200,995	7.3
Obtener información relacionada con la salud	ND	NA	ND	NA	ND	NA	1,011,237	6.1
Para obtener información de las organizaciones gubernamentales	ND	NA	ND	NA	ND	NA	917,040	5.6
Otras actividades de entretenimiento	2,091,799	30	1,635,742	15.2	1,777,739	13.7	695,046	4.2
Para obtener películas, música o software	ND	NA	ND	NA	ND	NA	565,016	3.4
Para descargar libros, periódicos o revistas	ND	NA	ND	NA	ND	NA	324,778	2
Para obtener o descargar formatos oficiales	ND	NA	ND	NA	ND	NA	291,462	1.8
Para realizar servicios bancarios o financieros	ND	NA	ND	NA	ND	NA	262,784	1.6
Otro	346,131	4.9	561,366	5.2	470,475	3.6	142,826	0.9
Para llenar formatos oficiales de gobierno	ND	NA	ND	NA	ND	NA	142,110	0.9
No especificado	72,536	1	22,892	0.2	204,444	1.6	95,702	0.6

NOTA:

a/

b/

c/

NA

ND

Se refiere a la población de seis o más años.

Cifras correspondientes al mes de diciembre.

Cifras correspondientes al mes de junio.

Cifras preliminares correspondientes al mes de junio.

No aplicable.

No disponible.

FUENTE: INEGI Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los hogares, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Última visita viernes 20 de enero de 2006.

De acuerdo al INEGI, la mayoría de los usuarios ocupa Internet para la búsqueda de información general y para el correo electrónico, siguiendo educación y el Chat. Pero para asuntos gubernamentales, hasta junio de 2005, era mínima la utilización; para obtener información de las organizaciones gubernamentales tan solo se tenía el 5.6%, obtener y descargar formatos oficiales representaba el 1.8% y llenar formatos oficiales de gobierno el 0.9%. Así, el porcentaje de usuarios de Internet que lo emplea para realizar trámites o informarse de asuntos gubernamentales es mínimo en comparación con su uso en otros rubros.

Situando estos datos respecto al total de la población mexicana, se tiene que para obtener información de organizaciones gubernamentales sólo el 0.89% de la población consulta Internet; en lo que respecta a la obtención y descarga de formatos oficiales se cuenta solamente con el 0.28%; por último, para llenar formatos oficiales del gobierno el 0.14% de la población accede a Internet. Como se puede analizar, en estos términos resulta más evidente la poca utilización de la Internet, en lo concerniente a trámites gubernamentales.

La situación que guarda el gobierno electrónico en relación con los ciudadanos, puede entenderse a partir de diferentes aspectos. Primero, puede responder que no se le ha dado una difusión adecuada a los trámites e información gubernamentales que se pueden obtener vía electrónica. Segundo, también puede ser por la falta de conocimientos en el uso de la Internet de los ciudadanos, esto es, la poca o nula capacitación que se tenga en el uso de las computadoras y el acceso a Internet. Tercero, por carecer de la infraestructura (computadoras) o en su caso no poder acceder a estas tecnologías a través de cibercafés, escuelas, o bibliotecas. Finalmente, también influye la confiabilidad que se tenga respecto a la forma de realizar trámites gubernamentales, en otras palabras, el hecho de que a pesar de tener la posibilidad de realizar los trámites por un medio electrónico, se prefiera acudir físicamente a causa de la falta de confianza que el uso de Internet genera en algunas personas.

En lo que respecta al gobierno, ha crecido en número de dominios y, en el orden federal, todas las secretarías y dependencias cuentan con portal en el cual, además de explicar su misión, visión, objetivos, etc., ofrecen los servicios e información que tienen que ver con su campo de acción. De acuerdo con esto, los dominios *mx* de índole gubernamental se han incrementado año con año desde 1991 tal y como se puede observar en la siguiente tabla:

## DOMINIOS MX REGISTRADOS EN MÉXICO, 1991 A 2005

(Unidades)

Año	Total	.com.mx	.gob.mx	.net.mx	.edu.mx	.org.mx	.mx
1991	1	0	0	0	0	0	1
1992	1	1	0	0	0	0	0
1994	50	5	1	0	0	0	44
1995	326	180	12	20	0	13	101
1996	2,838	2,286	75	143	13	142	179
1997	7,251	6,043	201	262	168	389	188
1998	12,576	10,661	350	395	359	622	189
1999	28,130	25,026	510	639	557	1,221	177
2000	61,896	56,769	935	761	855	2,399	177
2001	67,617	61,496	1,278	662	1,245	2,759	177
2002	73,802	66,545	1,687	621	1,692	3,085	172
2003	82,950	74,885	2,074	557	2,114	3,148	172
2004	110,431	100,353	2,446	509	2,580	4,370	173
2005 a/	132,446	120,731	2,671	503	2,837	5,532	172

a/ Sólo se considera hasta el mes de mayo.

FUENTE: NIC-México, [www.nic.mx](http://www.nic.mx). Última visita viernes 20 de enero de 2006

No obstante del evidente crecimiento que han tenido los dominios gubernamentales, para mayo de 2005 sólo representaban el 2% del total de dominios mx. Este dato puede entenderse al tomar en cuenta que si bien en los órdenes federal y estatal todas las dependencias cuentan con portales, no sucede lo mismo en todos los municipios, pues, de los 2438 que hay en todo el país, muchos están en condiciones muy precarias, principalmente municipios rurales como la mayoría de los 570 que hay en Oaxaca<sup>112</sup>. En este sentido, cabe señalar la siguiente tipología del municipio:

“1. *Municipio rural*. Lleva a cabo, principalmente, actividades propias del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social. Su población es menor a 5,000 habitantes.

<sup>112</sup> Por ejemplo, los siguientes municipios: Fresnillo de Trujado (1,138 habitantes), Abejones (1,540 habitantes), Guelatao de Juárez (754 habitantes), Villa de Chilapa de Díaz (1,711 habitantes), Santa Ana (1,867 habitantes) y San Nicolás (1,131 habitantes). Fuente: [www.oaxaca.gob.mx](http://www.oaxaca.gob.mx). Última consulta el 16 de abril de 2006.

2. *Municipio semiurbano*. Prevalen actividades productivas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, y donde predominan las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. La población oscila entre 10,000 y 15,000 habitantes.

3. *Municipio urbano*. Las principales actividades económicas que se realizan son industriales, de comercio y de servicios. Por lo general son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamiento de cobertura estatal y regional. Su población alcanza a ser más de 15,000 habitantes.

4. *Municipio metropolitano*. Son aquellos municipios conurbados o periféricos a una ciudad central que forman parte de una zona metropolitana. Se realizan diferentes tipos de actividad industrial y de servicios, inclusive actividades agrícolas de subsistencia. Estos municipios presentan una población superior a los 100,000 habitantes<sup>113</sup>.

En este contexto, estados como Oaxaca denotan severas dificultades para tener acceso a las tecnologías de la información, dado que los municipios rurales no cuentan con la infraestructura y equipo para proporcionar servicios públicos, mucho menos por medios electrónicos. Así, se pone en evidencia el hecho de que la sociedad de la información no ha llegado a todos aunque habiten un mismo país. Resulta evidente la desigualdad existente en la sociedad de la información, así como la heterogeneidad cultural y económica que existe en México dando por resultado una brecha, incluso, entre personas de un mismo estado.

Concretizando lo anterior, se tiene que los usuarios de Internet, actualmente, se caracterizan por: utilizarlo fuera de su casa, ser la mayoría gente joven, así como por emplearlo para buscar información general, acceder al correo electrónico, al Chat y para cuestiones de educación (información de escuelas, becas, bibliotecas, entre otros).

---

<sup>113</sup> Ziccardi, Alicia. **Municipio y región**; Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2000, pp. 14-18



Igualmente, se perciben grandes diferencias en la capacidad de tener la infraestructura necesaria para la incorporación del gobierno digital, entre los gobiernos federal y estatal con algunos municipales. Esta brecha desde los órdenes de gobierno es una muestra clara de lo mucho que falta por hacer para tener un gobierno electrónico desarrollado en todo el país. De esta manera, a pesar de los avances que se tienen en el crecimiento de Internet, todavía falta mucho por hacer, principalmente en su relación con el ámbito gubernamental.

### **3.2. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**

El surgimiento del gobierno electrónico en México se da, como tal, durante la presidencia de Vicente Fox Quesada; sin embargo, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, las tecnologías de la información ya se venían incorporando en la administración pública. Específicamente a través de dos programas que se desprendían del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000<sup>114</sup>: el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) y el Programa de Desarrollo Informático.

El surgimiento de estos programas responde al proceso de modernización administrativa que se requería dada la necesidad de contar con una mejor administración de los servicios públicos, así como funcionarios mejor preparados. Al respecto, el PROMAP pretendía hacer una evaluación profunda del funcionamiento de las instituciones, para identificar las áreas y el tipo de capacitación que eran necesarias. Después se implantaba un programa de acción para corregir estas deficiencias y proseguía una reevaluación.

---

<sup>114</sup> El PND realizado en el periodo zedillista, dentro de su capítulo 3: “Crecimiento Democrático”, incluye como un propósito importante la modernización en la administración pública en beneficio del avance democrático. Asimismo, plantea que el desarrollo de México necesita de una administración pública dirigida hacia el servicio, que responda oportuna y flexiblemente a circunstancias cambiantes en el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla con la rendición de cuentas. También avanza hacia la prestación de servicios los cuales eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Y, conjuntamente, forjar la profesionalización del servidor público.

En este mismo tenor, el Programa de Desarrollo Informático se enfocaba a fomentar e impulsar el uso de las Tecnologías de la Información en acciones públicas de los tres órdenes de gobierno. De este modo, ambos programas surgen por la necesidad de dar más y mejores resultados gubernamentales, aunado a que en el ámbito mundial prevalecía una ola modernizadora que enfatizaba la urgencia de cambiar la forma de funcionar de los gobiernos -por ejemplo, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) planteaba a sus países miembro estrategias<sup>115</sup> para hacerlos más competitivos-, puesto que la burocracia ya no estaba respondiendo a las necesidades de una sociedad que demandaba más efectividad en las acciones gubernativas.

Ubicado en este contexto, el PROMAP fue coordinado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy la Secretaría de la Función Pública; y tenía como propósito: “Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas”<sup>116</sup>.

El Programa contemplaba cuatro subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana.
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.
3. Medición y evaluación de la gestión pública.
4. Dignificación, profesionalización y ética del servicio público.

---

<sup>115</sup> Estrategias como: Autonomía de gestión para administradores, evaluación por resultados no por actividades, planeación estratégica de largo plazo, desregulación interna y externa antes que modernización, técnicas de administración de calidad total, descentralización, organizaciones flexibles, modernización del servicio civil, entre otras.

<sup>116</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996, p. 34

Estos subprogramas se desprendían de los siguientes objetivos generales, los cuales estaban orientados a obtener una administración pública accesible, moderna y eficiente:

- Ofrecer servicios de calidad, que la administración pública sea una organización eficaz, eficiente y con un sentido de servicio muy arraigado.
- Combatir la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno.

Asimismo, el rumbo del PROMAP 1995-2000 fue definido con base en un conjunto de antecedentes de los programas de modernización o reformas a la Administración Pública Federal (APF) para mejorar su desempeño y por un diagnóstico elaborado por el Programa del estado que presentaba la APF, que en esencia se resume en cuatro grandes rubros:

1. *Escasa capacidad de infraestructura de la gestión pública frente a las crecientes demandas de la ciudadanía:* el problema detectado fue la ausencia de mecanismos que favorecieran al usuario y los que existían de muy mala calidad. Además la falta de una política de desregulación y simplificación administrativa que agilizará los servicios proporcionados. Esto se puede entender a raíz de una confusa integración en las atribuciones dadas a las dependencias gubernamentales, darles atribuciones de más o que no corresponden con su área, crea graves problemas al beneficiario porque se le brinda un mal servicio.
2. *Centralismo:* la concentración de actividades y el centralismo acentuado en la toma de decisiones ha sido un problema desde hace tiempo y se dan de la federación con relación a los estados y municipios, así como también de las dependencias globalizadoras respecto a las dependencias coordinadoras de sector. Estos dos aspectos centralistas en el país evitan en mucho que las decisiones tomadas sean las más adecuadas, pues son decisiones elegidas más por el beneficio que traen ya sea a la federación o a las dependencias globalizadoras que a los estados, municipios, etc., y terminan perjudicándolos. Asimismo, se les resta autonomía patrimonial, administrativa y operativa de las entidades y los órganos desconcentrados.

3. *Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno:* tradicionalmente se evaluaba al sector público con base en la asignación de programas y en los rubros presupuestarios, esto es, en que lo que se gastaban correspondiera a los programas que debían desarrollar, sin importar el resultado de dicho programa. Por otro lado, el proceso de rendición de cuentas no era conocido más que por órganos de gobierno, unidades administrativas, en fin, se tenía una circulación restringida.
  
4. *Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos:* siendo los recursos humanos la base para que el aparato gubernamental funcione de la mejor manera, resulta imprescindible que cuenten con los instrumentos necesarios para su trabajo. El desarrollo del servicio civil de carrera es fundamental para que los servidores públicos desempeñen sus funciones correctamente, pues al darles una continua preparación conocerán certeramente cómo es que deben realizar su labor. Pero además se debe incentivar el buen desempeño, la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad.

El PROMAP planteaba una transformación que implicaba no solo cambios en las regulaciones y procedimientos, sino también modificación de actitudes y conductas en todo el sector público. Postulaba aspectos de gran importancia para el buen funcionamiento de la administración pública, tales como la descentralización, la participación ciudadana, la evaluación gubernamental y la profesionalización del servicio público. El programa reconoce la necesidad de vincular, con mayor énfasis, las tecnologías de la información a todos los procesos para el mejoramiento de la APF.

Sin lugar a dudas, este programa representa un antecedente importante en la modernización de la administración pública en el país, pues establece puntos fundamentales para el desarrollo y consolidación de un mejor funcionamiento en la administración. De este modo, las fortalezas del programa fueron: “su enfoque de cambio inicia en el individuo para que éste transforme su organización; la microgerencia pública es útil en dependencias y entidades que brindan servicios de tipo

cuantitativo y operativo; la identificación de los servicios, atributos y estándares permiten una claridad entre los usuarios; la evaluación de resultados no por actividades hace más efectivo determinar el desempeño gubernamental y propiciar organizaciones más flexibles que tengan a cualidad de adaptación conforme a los cambios mundiales prevalecientes y del país <sup>117</sup>.

Sin embargo, el programa también tenía varias debilidades, las cuales ponían en tela de juicio su verdadero alcance en la modernización de la administración pública; en esta línea, el PROMAP presenta “carencia de un marco teórico que dé sustento a sus propuestas; la existencia de servicios que no pueden cuantificarse por su propia naturaleza (estudios, análisis, etcétera); falta penetración del programa en los gobiernos estatales y municipales; alto grado de centralización en la toma de decisiones; centros de poder que muestran resistencia al cambio; un tipo de control tradicional basado en la desconfianza y la verificación del uso de los recursos, y conformismo e inercia de funcionarios que privilegian los requerimientos del jefe por encima de las necesidades de los ciudadanos”<sup>118</sup>. Las fallas que mostró el PROMAP dejan ver serias contradicciones entre lo que proponía y lo que llevó a cabo, como es el aspecto de la descentralización, la cual era parte de los subprogramas y que realmente no se puso en marcha al centralizar las decisiones y, en sí, las funciones administrativas. Asimismo, el programa no llegó a estados y municipios concentrándose únicamente en el orden federal.

En síntesis, el PROMAP no cumplió con lo que había establecido en sus principales lineamientos. En este sentido, las herramientas utilizadas en este programa (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) sirven para que la administración pública funcione mejor; no obstante, se debe tener cautela en el uso gubernamental de estas herramientas puesto que “la experiencia muestra que la reingeniería de procesos, para ser exitosa requiere, para su análisis, diseño, planeación, operación, control y evaluación, de un proceso mínimo de dos a cuatro

---

<sup>117</sup> Sánchez González, José Juan. **Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México**; Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo / Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p. 369

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 370

años. Contrario a la planeación estratégica y el enfoque de calidad, que como estrategias pueden generar resultados de manera inmediata y a corto plazo. Las implicaciones de la aplicación de cada una de una de estas herramientas, produce efectos radicales, limitados y graduales”<sup>119</sup>. Entonces, resulta sumamente complicado implementar y obtener resultados óptimos de estos instrumentos a corto plazo, principalmente de la reingeniería de procesos; por ende, cualquier proceso de modernización en la administración pública que busque alcanzar sus objetivos debe ir más allá del uso de herramientas de esta índole, pues si bien pueden ser útiles en determinadas funciones, en otras pueden no funcionar; así, conviene tener en cuenta estos factores al momento de incorporar instrumentos propios de la administración de empresas a la administración pública.

### **3.3. Programa de Desarrollo Informático 1995-2000**

Por su parte el Programa de Desarrollo Informático fue coordinado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI). Este programa establecía acciones concretas encaminadas a promover y fomentar el uso y desarrollo de las tecnologías de la información en acciones públicas, tanto del ámbito nacional, como regional y local.

Asimismo, partía de seis objetivos generales: “impulsar la formación de recursos humanos en informática y ampliar la cultura informática; estimular la investigación y el desarrollo tecnológico en la materia; propiciar el desarrollo de redes de datos; promover instancias eficaces de coordinación, así como disposiciones jurídicas pertinentes; fomentar el desarrollo de la industria informática nacional, y estimular el mayor uso de las tecnologías de la información”<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 371

<sup>120</sup> Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática. **Programa de Desarrollo Informático 1995-2000**, México, 1995.

Para poder alcanzar dichos objetivos se llevaron diversas acciones como las que a continuación se mostrarán:

1. *Recursos Humanos*. En este aspecto se le dio énfasis al mejoramiento de los programas de estudio en informática en todos los niveles. De acuerdo con esto, y para que los servidores públicos estuvieran mejor capacitados en las tecnologías de la información, se instrumentó la Especialización de Alta Dirección en Informática Gubernamental, impartida conjuntamente entre el INEGI y el Instituto Nacional de Administración Pública.
2. *Investigación Científica y Tecnológica en Informática*. Con ese fin se estableció la Red de Desarrollo e Investigación en Informática. Con dicha red se buscaba fortalecer el sistema de investigación y desarrollo tecnológico en informática.
3. *Redes de datos*. Este punto se enfoca en el aprovechamiento de la infraestructura de redes. Al respecto se instrumentaron políticas encaminadas al incremento, consolidación y optimización de dicha infraestructura para coadyuvar a funciones públicas. Resalta, especialmente, el uso de Internet para difundir información y brindar nuevos servicios.
4. *Instancias de Coordinación y Disposiciones Jurídicas*. Se refiere a la existencia de instancias de coordinación eficaces y de un marco jurídico pertinente para la actividad informática. En este tenor, fue aprobado un nuevo reglamento del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal, al respecto Carlos M. Jarque señala que “la creación y consolidación de comités informáticos en el seno de los gobiernos estatales y municipales está permitiendo mejorar la planeación informática, con base en sus propios programas y proyectos prioritarios, con la finalidad de mejorar las actividades sustantivas de servicio a la ciudadanía en dichos órdenes de gobierno”<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Jarque, Carlos M. *Aplicación de las nuevas tecnologías en las administraciones públicas*, en Castillo García, Moisés (coord.). **La administración pública de México: contexto de su modernización**, Universidad Nacional Autónoma de México / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 1998, p. 158

5. *Industria Informática*. Esta acción tiene que ver con la adquisición de equipo, sistemas y servicios informáticos por parte del gobierno.
  
6. *Aprovechamiento de la Informática en Proyectos Estratégicos*. Cada dependencia diseñó e instrumentó programas propios llamados Programas Institucionales de Desarrollo Informático, esto considerando sus objetivos propios. Complementando a los programas de las dependencias, el Programa de Desarrollo Informático impulsó Proyectos Informáticos Nacionales de carácter interinstitucional y estratégicos para la modernización de los servicios públicos (v. gr. el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, Compranet, que empezó a funcionar a partir de 1996).

Con estas acciones se puede observar un claro interés en desarrollar la informática en la administración pública. En lo referente a los recursos humanos, una parte fundamental para que la incorporación de la informática proporcione los resultados esperados en el gobierno, es la capacitación de los ciudadanos y de los servidores públicos en ese rubro; por lo tanto, este tipo de acciones no deben ni pueden dejarse de lado en ningún proyecto relacionado con aspectos de informática.

Por la parte de la investigación en informática, el Programa de Desarrollo Informático se interesó en fomentar la investigación en ese campo con la finalidad de lograr mayores avances en él y tener mayor desarrollo tecnológico. Respecto a las redes de datos, actualmente el uso de Internet en la difusión de información y en brindar servicios es muy importante dado que, a través de los portales electrónicos, los ciudadanos se pueden informar y realizar diversos trámites gubernamentales con mayor rapidez sin necesidad de formarse en largas filas durante varias horas.

La cuestión jurídica sigue siendo una parte delicada en lo que a informática en el gobierno se refiere<sup>122</sup>. En cuanto a lo que se ha realizado en este rubro, cabe destacar

---

<sup>122</sup> “Aun cuando falta mucho por hacer, México ya ha adoptado algunas acciones para modernizar su marco legislativo, a través de la reforma de códigos y leyes previamente existentes, para adecuarlos al



las acciones para la utilización de Internet en las licitaciones públicas, esto es, en las compras gubernamentales (el mencionado Compranet). Para que se pudiera llevar a cabo el 4 de enero de 2000, se reformaron las leyes de Adquisiciones del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y, el 9 de agosto de 2000, se publicó el Acuerdo en donde se establecen las reglas para el uso de Internet en el envío de propuestas, comunicación de los fallos e inclusive la interposición de inconformidades. Asimismo, el 30 de mayo del mismo año, se publicó una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. “En este caso la reforma permite el intercambio de mensajes a través de medios de comunicación electrónica como Internet. Se precisa que en las comunicaciones oficiales entre particulares y autoridades, y viceversa, se emplearán, en sustitución de la Firma Autógrafa, medios de identificación electrónica. Los documentos presentados por medios de comunicación electrónica, producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos firmados autógrafa mente y en consecuencia tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos. Con la reforma legislativa antes mencionada, se están sentando las bases para que con la utilización de Internet, exista una verdadera modernización en las comunicaciones y, por lo tanto, en la prestación de los servicios y demás trámites administrativos ante las autoridades gubernamentales”<sup>123</sup>.

Igualmente, se han ido introduciendo reformas a la legislación fiscal federal, con la finalidad de que los contribuyentes puedan presentar sus declaraciones fiscales y efectuar el pago de impuestos por vía electrónica. En lo que respecta al marco regulatorio de las telecomunicaciones en México, éste tiene su fundamento jurídico, primordialmente, en la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada el 7 de junio de 1995<sup>124</sup>. La autoridad responsable de regular las telecomunicaciones en México, es la

---

mundo de Internet y permitir su utilización con plena seguridad jurídica. Podemos dividir las acciones legislativas para la utilización de Internet en dos grandes mundos:

- Promoción del Comercio Electrónico.
- Modernización del Sector Gubernamental”.

Téllez Valdés, Julio. *Aspectos jurídicos el comercio electrónico*, en **Revista Nova Iuris**, Año 1, N° 1, Tecnológico de Monterrey, México, Enero 2005, p. 37

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 44

<sup>124</sup> “El objeto de esta ley es la regulación del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite. Esto incluye igualmente la facultad del Estado para otorgar las concesiones y permisos correspondientes a los particulares, incluyendo el registro de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de valor

Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Respecto al aprovechamiento de la informática en proyectos estratégicos, durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, como ya se ha señalado, surge Compranet, el cual hasta la fecha funciona, pero en el actual gobierno se ha intensificado la participación de la informática en la administración pública, de tal manera se ha creado la red e-México que engloba los links para realizar todo tipo de trámite y obtener información gubernamental, además de fomentar acciones que permitan el acceso de todos por igual sin importar su condición económico-social. Del proyecto e-México se ahondará más adelante.

Por todo lo anterior, ambos programas son claro ejemplo de la modernización en la administración pública a la que se pretende llegar e, indudablemente, son la base para lo que se ha venido desarrollando durante el sexenio 2000-2006. Pues si bien es cierto que la incursión de la informática en la esfera de gobierno es consecuencia natural del desarrollo de las tecnologías de la información, también lo es el hecho de que el proceso de modernización en la administración pública ya estaba avanzando y solo era cuestión de tiempo para que las TIC fueran una herramienta fundamental en la acción de gobierno.

Así, el PROMAP y el Programa de Desarrollo Informático, fundamentalmente el segundo, consideraron aspectos que el presidente Vicente Fox incorporó y desarrolló en su plan de gobierno. Así, la modernización en la administración pública se ha tocado con anterioridad, de igual manera la utilización de las tecnologías de la información como herramientas para un mejor gobierno; en este tenor, el desarrollo de dichas tecnologías es cada vez mayor en el ámbito gubernamental, influyendo en su manera de funcionar y de relacionarse con el ciudadano.

---

agregado, como serían las empresas que comercializan el acceso y la interconexión, así como otros servicios relacionados con Internet". *Ibid.*, p. 46

Resulta evidente, que en el contexto globalizado actual no se puede ni debe ignorar la importancia que las tecnologías de la información tienen en los diferentes ámbitos de un país. De ahí la necesidad de incorporarlas como parte de la actividad cotidiana de los gobiernos.

### 3.4. Agenda Presidencial del Buen Gobierno

Con la finalidad de llevar a cabo el proceso de modernización durante su sexenio, el presidente Vicente Fox Quesada presentó la Agenda del Buen Gobierno<sup>125</sup>, en la cual lo fundamental es la orientación hacia el ciudadano. El propósito de esta agenda es tener un gobierno que esté a la vanguardia y que satisfaga las expectativas del ciudadano en los servicios que se le ofrecen.

El principal objetivo de la Agenda es lograr un gobierno totalmente eficaz, gracias a la puesta en marcha de seis líneas estratégicas:

- “Gobierno que cueste menos. Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.
- Gobierno de calidad. Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.
- Gobierno profesional. Atraer, retener y motivar a los mejores hombres y mujeres en el servicio público, garantizando que la APF transite, sexenalmente, con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierte en un factor estratégico de la competitividad del país.
- Gobierno digital. Posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.
- Gobierno con mejora regulatoria. Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.

---

<sup>125</sup> El Buen Gobierno se conforma de las “capacidades institucionales que producen la sustentabilidad de la sociedad”. Uvalle Berrones, Ricardo. **La transformación procedimental y democrática de la administración pública**; Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México; 2005, p. 49. Así, el buen gobierno refleja las capacidades gubernamentales para actuar como lo requiere y necesita la ciudadanía

→ Gobierno honesto y transparente. Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno”<sup>126</sup>.

Que el *gobierno cueste menos*, se refiere a la revisión, rediseño y mejora de los procesos: reducción y adelgazamiento de las estructuras, eliminación de duplicidades en programas y estructuras de la APF, digitalización de trámites y servicios, y eliminación de costos de trámites que pesan sobre el aparato productivo. “Para lo cual se plantearon los siguientes objetivos:

- a. Reducir el gasto burocrático que no agrega valor al ciudadano.
- b. Aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población.
- c. Alcanzar los dos objetivos anteriores, en un marco de estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero”<sup>127</sup>.

Para lograr un *gobierno de calidad*, se lleva a cabo la revisión y mejora de procesos solicitados por el Consejo Presidencial de la Competitividad (Cartas Compromiso al Ciudadano), el impulso a la certificación de procesos de alto impacto ciudadano (PAIC), las acciones de mejora que aumenten puntos Intragob, y una sola encuesta nacional de satisfacción de usuarios conducida por el INEGI. El gobierno se ha comprometido a incorporar la cultura y prácticas de la Calidad Total, esto es, “tener un gobierno eficiente y efectivo que cuente con un modelo de dirección de calidad en un nivel de madurez confiable; que sea confiable en sus políticas, procesos y servicios, avalados por la certificación de sus sistemas de gestión de calidad en todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión; y que sea un gobierno con resultados tangibles y mejorados, que evalúe permanentemente la gestión de los recursos y el impacto de sus acciones y proyectos”<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. **Agenda Presidencial del Buen Gobierno.**

<sup>127</sup> Muñoz Gutiérrez, Ramón. **Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox**; FCE, México, 2004, p. 113

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 91

En lo que respecta a un *gobierno profesional*, éste se está llevando a cabo por medio de la implementación y puesta en operación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que engloba al Consejo Consultivo del Servicio Profesional, el Modelo de Competencias Laborales, la Capacitación por medio de @Campus así como e-Learning, el Registro Único de Servidores Públicos y la emisión y aplicación del Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera. Con estas acciones se pretende tener servidores públicos con las capacidades suficientes para servir al ciudadano con eficiencia y eficacia, permitiendo tener un mejor gobierno; es decir, “para contar con un gobierno profesional se necesitan funcionarios capaces. El servicio al ciudadano requiere que los servidores públicos cuenten con una mayor preparación en los temas de su competencia, en su vida profesional, y una vocación de servicio”<sup>129</sup>.

Las acciones para cumplir los objetivos del *gobierno digital* se dan por medio de la mejora en los procesos, impulsando su automatización y haciendo posible que se realice por medios electrónicos, como es el caso de Compranet y Tramitanet. Asimismo, se promueven los trámites electrónicos en las dependencias.

Para cumplir con la meta de un *gobierno con mejora regulatoria* se creó un Programa de Mejora Regulatoria, que incluye a la Comisión de Mejora Regulatoria Federal y las Comisiones de Mejora Regulatoria Interna, la Normateca Federal y Normatecas Internas, mejores prácticas, guías de referencia rápida, la elaboración anual de un Manual de Normas Presupuestarias, inversión, recursos humanos y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como promoción de la mejora regulatoria en cada dependencia. De esta manera, las acciones se encaminan a eliminar la normatividad excesiva que no genera valor agregado y que, al contrario, implican más tiempo y recursos en la atención a los ciudadanos y empresas.

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 88

Finalmente, para lograr un *gobierno honesto y transparente* se estableció un Código de Ética para todos los funcionarios públicos con la finalidad de que los valores<sup>130</sup> que en ella se señalan sean puestos en práctica. Asimismo, se están conjuntando acciones para mejorar cada proceso en donde se reflejen la transparencia y la disminución de actos deshonestos. También se creó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que permite el flujo de información gubernamental permitiendo la rendición de cuentas.

Así, “la Agenda de Buen Gobierno no es un programa sexenal, pero sí es una manera de vivir en la globalización, de hacer más con menos y, lo más importante, es que se trata de un compromiso del presidente de la República. Con las acciones implementadas dentro de la Agenda se busca, ante todo, mejorar la gestión pública y contar con la confianza de la ciudadanía”<sup>131</sup>. Por tanto, con las seis líneas de acción de la Agenda se busca brindar mejores servicios, en toda la extensión de la palabra, a la ciudadanía; no obstante, la cuestión es analizar hasta que punto se está logrando lo anterior con miras a tener un buen gobierno.

### **3.5. Situación del Gobierno Digital**

De las seis líneas estratégicas desarrolladas por la Agenda de Buen Gobierno, la que corresponde al gobierno electrónico, de una u otra forma, tiene relación con las otras cinco puesto que el uso de las TIC se ubica en todas<sup>132</sup>. Internet está presente en las seis líneas de acción de la Agenda del Buen Gobierno.

---

<sup>130</sup> Abarca los siguientes aspectos: Procuración del bien común, Integridad de los funcionarios públicos, Honradez, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Rendición de cuentas, Entorno cultural y ecológico, Generosidad y Liderazgo.

<sup>131</sup> Mesta Delgado, Jesús. *El buen gobierno*, en **Revista Política Digital**, N° 15, Nexos, México, febrero de 2004, p. 15

<sup>132</sup> “Cada acción busca lograr una administración pública que esté cerca de los ciudadanos, que se enfoque en los ciudadanos y que sea efectiva en relación con las esperanzas y las aspiraciones de los mismos. Además, cada acción requiere el uso estratégico de la tecnología de la información”. Holmes, Douglas. *Op. Cit.*, p. 341

Como se analizó en el capítulo anterior, el desarrollo que ha tenido el gobierno digital alrededor del mundo ha ido en un constante crecimiento, el cual seguirá en aumento. Pero también se ha visto que dicho desarrollo no es ni puede ser igual en todas partes, pues depende en mucho de factores de infraestructura, capacidades, cultura y capacidades de gobierno.

En este tenor, si no se cuenta con un gobierno capaz de cumplir con sus funciones<sup>133</sup>, el gobierno electrónico no daría los resultados deseados puesto que es un reflejo del gobierno que se tiene y aspectos como el acceso y la capacidad de usuarios y funcionarios pasarían a un segundo plano. Así, el gobierno electrónico solo es un instrumento para que el ámbito gubernamental funcione mejor y no es la panacea a todos los males que en él existen. Como cualquier herramienta tiene sus límites, por lo cual puede utilizarse en determinados aspectos pero no en todo lo que le compete al gobierno.

El e-gobierno no debe limitarse en ofrecer servicios y proporcionar información a los ciudadanos, pues para que dé los resultados esperados requiere integrar metas más amplias, como los procesos para reformar la administración e impulsar la sociedad de la información. Considerando todo el entorno en el cual se desenvuelve esta modalidad de gobierno y, sobre todo, actuando en correspondencia, se podrán esperar resultados acordes con lo que el gobierno digital puede ofrecer.

En el caso específico de México, y teniendo el antecedente del PROMAP y del Programa de Desarrollo Informático, así como tomando en cuenta la tendencia de incorporar nuevas herramientas en el gobierno; la inserción del gobierno electrónico se da en un esquema en el que la innovación gubernamental tiene un papel fundamental,

---

<sup>133</sup> “Los gobiernos son instituciones creadas para dotar a la sociedad de condiciones de seguridad, bienestar, desarrollo y progreso que son consecuentes con los valores de la convivencia democrática (...)

La misión de los gobiernos consiste en dar cauce a los planteamientos y requerimientos que nacen con la vida civil y pública, para que los actores que concurren en los mismos, tengan como señal principal, que la intervención de las autoridades, además de indispensable, es fundamental para ordenar y reordenar las demandas en competencia”. Uvalle Berrones, Ricardo. **La transformación procedimental...**, p. 43

tan es así que el Presidente Vicente Fox considera al gobierno electrónico como uno de los puntos en la Agenda del Buen Gobierno, a partir del cual se basó la ideología de este sexenio.

Así, en el país, “el Proyecto e-gobierno se propone lograr los siguientes objetivos específicos:

1. Contribución al valor agregado para la construcción de un buen gobierno y desarrollo de e-México;
2. Transformación de procesos;
3. Mejora de los servicios públicos;
4. Mejoramiento del acceso a la información pública;
5. Gobierno eficiente y efectivo;
6. Mejoramiento de la accesibilidad de los servicios públicos;
7. Reducción de costos;
8. Incremento de los ingresos públicos;
9. Rendición de cuentas a los ciudadanos; y
10. Mayor participación de los ciudadanos”<sup>134</sup>.

Indudablemente, los diez puntos señalados permitirían tener un mejor gobierno pues para tener una gobernabilidad<sup>135</sup> eficaz, es fundamental crear confianza entre el ciudadano y el gobierno. Al respecto, las tecnologías de la información y la comunicación fomentan dicha confianza puesto que permiten integrar al ciudadano a la gestión pública, e influyen en tener un gobierno honesto y transparente al brindar canales de comunicación más efectivos para realizar operaciones u obtener información gubernamental.

De acuerdo a esto, “estas tecnologías eliminan la discrecionalidad porque inhiben las prácticas deshonestas y permiten hacer un seguimiento estricto y transparente de la gestión gubernamental. Al facilitar el acceso de los ciudadanos a la sociedad de la información, el gobierno digital no sólo mejora la disponibilidad y calidad de los

---

<sup>134</sup> Sánchez González, José Juan. *Mitos y realidades del gobierno digital*, en **Revista IAPEM**, N° 52, Instituto de Administración Pública del Estado de México; Toluca, México. Mayo-agosto 2002, p. 78

<sup>135</sup> Entendiéndola como “la capacidad de dirigir, coordinar y gestionar con eficacia la convivencia plural de la sociedad”. *Ibid.*, p. 51



servicios sino que también incrementa su valor”<sup>136</sup>. En esta línea, con el gobierno electrónico se facilita que los ciudadanos puedan realizar cualquier trámite u obtener información gubernamental en el momento que así lo necesiten, pues es claro que “los canales tradicionales son ya insuficientes, las ciudades son cada vez más grandes y las personas disponen de menos tiempo. Por ello es necesario que los ciudadanos puedan obtener información, acceder a servicios, realizar sus trámites desde cualquier lugar, a cualquier hora, todos los días, es decir *donde sea y cuando sea*”<sup>137</sup>.

Teniendo en cuenta los objetivos del proyecto de gobierno digital, en México el desarrollo del gobierno digital se lleva a cabo a través de las siguientes líneas estratégicas expuestas en la Agenda presidencial del Buen Gobierno:

1. *Infraestructura Tecnológica gubernamental*. Consiste en tener una red informática y de telecomunicaciones que integra a todas las dependencias y sus funcionarios en un Intranet gubernamental, a fin de que todo el Gobierno Federal esté interconectado. Asimismo, se integran los esfuerzos para la administración de la infraestructura tecnológica gubernamental que incluye hardware, software, sistemas, redes, conectividad a Internet, bases de datos, infraestructura para la capacitación en línea -e-learning- como es el caso de @Campus México<sup>138</sup>, el

---

<sup>136</sup> Sotelo Nava, Abraham. *México: Posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece*, en **Revista Política Digital**, N° 13, Nexos, noviembre 2003, p. 68

<sup>137</sup> Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Op. Cit.*, p. 94

<sup>138</sup> “El desarrollo de la afunción pública es una de las líneas estratégicas en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, que basa en la democracia la toma de decisiones sobre su futuro y en la participación armónica entre Estado y sociedad, el logro de un desarrollo incluyente, autosostenible y basado en la equidad y transparencia. La estrategia de profesionalización del servicio público está en el centro del proceso modernizador del Estado Mexicano y se regula mediante la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En el Artículo Segundo de la citada Ley, se señala al Sistema de Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo diseñado para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y para beneficio de la sociedad. Esta decisión identifica a la profesionalización de los servidores públicos como la vía fundamental del cambio y al Sistema de Servicio Profesional de Carrera como el mecanismo que integrado por siete subsistemas lo harán factible, radicando la responsabilidad de su aplicación en la Secretaría de la Función Pública. El @Campus México se integra como un instrumento del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades con el fin de proporcionar los elementos pertinentes para impulsar la profesionalización de los Servidores Públicos”. [www.campusmexico.gob.mx](http://www.campusmexico.gob.mx). Consultado el 13 de abril de 2006

cual tiene por objetivo general integrar y poner a disposición de los Servidores Públicos de México servicios, recursos y procesos para ayudar al desarrollo de sus capacidades y de su cultura informática.

2. *Administración del conocimiento y colaboración digital.* Implica que el gobierno esté digitalizado, para lo cual se están utilizando sistemas y aplicaciones tecnológicas que mejoran la administración del conocimiento (que incluye el aprendizaje, colaboración, evaluación y toma de decisiones), dándoles a los servidores públicos la facilidad de realizar trámites como es el caso de Declaranet (Sistema Electrónico de Declaraciones Patrimoniales Gubernamentales) y la Normateca Electrónica. También se está empleando el uso de sistemas para realizar evaluaciones del desempeño gubernamental y se fomenta el aprendizaje en línea.
  
3. *Rediseño de procesos con tecnologías de la información.* Para llevar a cabo el rediseño de procesos se implementa el software GRP (Government Resource Planning), es decir, la Planeación de Recursos Gubernamentales que “es un sistema modular que reorganiza e integra la información de las operaciones para hacerla fluir internamente con mayor rapidez y exactitud. Esto permite una planeación más eficiente de proyectos y el mejor aprovechamiento de los recursos. Al integrar procesos operativos, el GRP permite mejorar la administración de recursos en áreas como contabilidad y finanzas, cuentas por pagar, adquisiciones, recursos humanos y nomina. Esta digitalización permite una mayor profesionalización del servicio público”<sup>139</sup>. De igual manera se utiliza la tecnología e-Procurement<sup>140</sup> para el rediseño del proceso de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios; esta tecnología se vincula a Compranet.

---

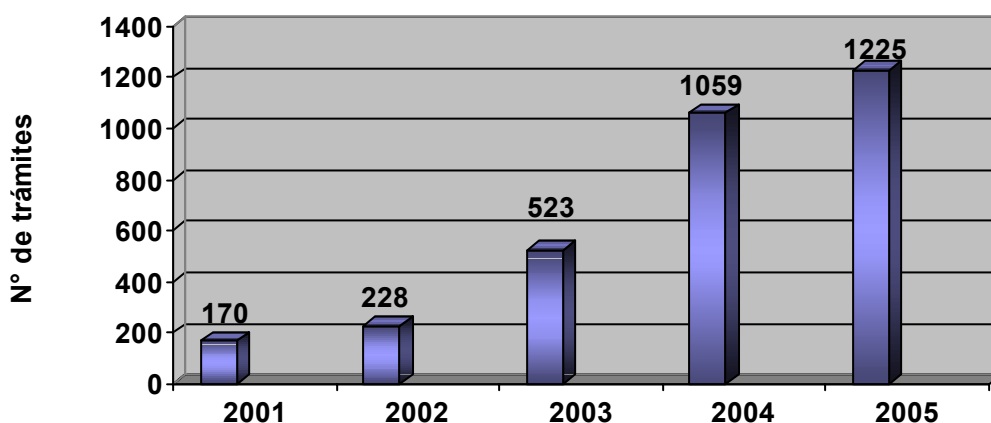
<sup>139</sup> Flores Ferriño, Alejandro. “Una herramienta imprescindible para la administración pública”, Suplemento Especial, en **Revista Política Digital**, N° 17, Nexos, junio-julio 2004, p. II

<sup>140</sup> “E-procurement es la automatización de procesos internos y externos relacionados con el requerimiento, compra, suministro, pago y control de productos utilizando el Internet como medio principal en la comunicación cliente-proveedor”. Ochoa, José. **E-procurement: Una herramienta para lograr la integración y colaboración en la relación proveedor-cliente.** En [www.gestiopolis.com/canales2/gerencia/1/eprocurer.htm](http://www.gestiopolis.com/canales2/gerencia/1/eprocurer.htm). Consultada el 15 de marzo de 2006.

4. *Servicios y trámites electrónicos (e-Servicios)*. El ciudadano puede tener acceso electrónico a más de 834 servicios y trámites electrónicos gubernamentales con más comodidad y mayor satisfacción.

En la siguiente gráfica se muestra como desde el 2001 hasta el 2005 se ha dado un aumento en los trámites y servicios vía electrónica de 1225, lo que señala un crecimiento importante en este rubro:

### TRÁMITES Y SERVICIOS POR AÑO



Fuente: Secretaría de la Función Pública. Cifras al mes de junio de 2005.

De este modo, la tendencia ha ido en un notable incremento pues si se toma en cuenta que el número total de trámites y servicios en el gobierno federal es de 1751<sup>141</sup> (considerando aquellos registrados en el Registro Federal de trámites y servicios), se tiene que los trámites realizados vía electrónica, para junio de 2005, representaban el 70% del total, es decir, gran parte de los trámites y servicios se podían realizar por Internet. Entre los trámites que se pueden realizar vía electrónica están: la consulta de la CURP, consulta y pago del recibo de la luz, solicitar citas médicas para el ISSSTE, consulta de calificaciones de nivel primaria y secundaria en el Distrito Federal, entre otros.

<sup>141</sup> Dato tomado de [www.tramitanet.gob.mx](http://www.tramitanet.gob.mx). Consultada el 4 de febrero de 2006.

5. *Política informática y organización para el Gobierno Digital.* Funciona bajo una estructura horizontal basada en una red de trabajo compuesta por los responsables de tecnologías de información de las dependencias del gobierno federal. Esta red impulsa los planes rectores en la materia, define las políticas internas en lo referente a tecnologías de la información y las incentiva con las metas de innovación gubernamental. Asimismo, impulsa la normatividad correspondiente a este campo, y coordina las acciones para el desarrollo del gobierno digital en México, además de apoyar al servicio público de carrera en las áreas de TI; también crea modelos de cooperación intersectorial y de colaboración de los demás órdenes de gobierno y otros poderes de la Unión; busca fondos de financiamiento para proyectos estratégicos y promoverá alianzas con organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Instituto para la Conectividad de las Américas (ICA), la Red internacional de gobiernos en líneas (GOL) y el Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC), al igual que con países líderes de gobierno digital, como son Canadá, Singapur, Estados Unidos y Reino Unido.

Como se puede ver, las estrategias que está siguiendo el gobierno electrónico en este periodo presidencial tienen mucha relación con las que se llevaron a cabo durante el sexenio de Ernesto Zedillo en el Programa de Desarrollo Informático, aunque cada una con sus rasgos específicos. Haciendo un comparativo entre el Programa de Desarrollo Informático y las líneas del Gobierno Digital se puede apreciar lo siguiente:

### Líneas de acción de cada uno

<b>PROGRAMA DE DESARROLLO INFORMÁTICO</b>	<b>GOBIERNO DIGITAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos humanos: enfatiza el mejoramiento de los programas de estudio en informática en todos los niveles. Para el sector público se instrumentó la Especialización de Alta Dirección en Informática Gubernamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administración del conocimiento y colaboración digital: se utilizan sistemas y aplicaciones tecnológicas que mejoran la administración del conocimiento para los servidores públicos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Redes de datos: políticas encaminadas al incremento, consolidación y optimización de la infraestructura de redes.</li> <li>Instancias de coordinación y disposiciones jurídicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política informática y organización para el gobierno digital: impulsa los planes rectores en la materia, define las políticas internas en lo referente a tecnologías de la información y las incentiva con las metas de innovación gubernamental. Asimismo, impulsa la normatividad correspondiente a este campo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovechamiento de la informática en proyectos estratégicos: diseño e instrumentación de programas como el desarrollo de CompraNet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios y trámites electrónicos</li> <li>Rediseño de procesos con tecnologías de la información: mediante la implementación software GRP (Government Resource Planning) y la tecnología e-Procurement</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Industria informática: fortalecer la industria informática para tener tecnología de vanguardia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Infraestructura tecnológica gubernamental: Consiste en un Intranet gubernamental. Infraestructura tecnológica gubernamental que incluye hardware, software, sistemas, redes, etc.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia con datos del Programa de Desarrollo Informático 1995-2000 y con las líneas estratégicas del gobierno digital de la Agenda presidencial del Buen Gobierno.

Así, en algunos casos solamente cambió el nombre pero básicamente se trata de lo mismo aunque con ciertos cambios, como en recursos humanos del Programa de Desarrollo Informático, el cual se enfocaba al aprendizaje de los servidores públicos sobre las TI, pero también de la población en general; en contraparte, la administración del conocimiento y colaboración digital que forma parte del gobierno digital se enfoca

exclusivamente en la capacitación de los servidores públicos, además también se plantea que por medio de las TI se realicen evaluaciones y, además, que los funcionarios puedan hacer su declaración patrimonial a través de Declaranet. De este modo, en el gobierno digital se va más allá de la capacitación al incluir, además, la colaboración, evaluación y toma de decisiones.

En lo que respecta al aprovechamiento de la informática en proyectos estratégicos creado por el Programa de Desarrollo Informático y, por otro lado, el rediseño de procesos con tecnologías de la información. La diferencia más relevante es que en el segundo se trata más de un rediseño que de un diseño de procesos utilizando herramientas especializadas como la Planeación de Recursos Gubernamentales o el e-Procurement.

En lo referente a la industria informática, en el primero se enfatiza el hecho de tener mejor y más infraestructura en informática. En el sexenio del presidente Vicente Fox se habla de una Intranet gubernamental para fomentar la interrelación entre dependencias, así como de software, hardware, sistemas, redes, infraestructura para la capacitación en línea, en fin, de aspectos más precisos y que involucran totalmente el uso de las tecnologías de la Información en el ámbito gubernamental.

En sí, los dos tienen mucho que ver y se pretende lo mismo: el desarrollo de la informática en el gobierno. Los cambios que se presentan responden a las necesidades del momento para el cual fueron planteadas. Y actualmente, el uso de las tecnologías de la información ha incrementado convirtiéndolo en lo que se conoce como gobierno electrónico.

En ambos destacan los siguientes elementos:

- Capacitación a los servidores públicos (recursos humanos especializados).
- Desarrollo de infraestructura y telecomunicaciones.
- Trámites y servicios electrónicos al ciudadano y a las empresas.
- Redes de datos intergubernamental.

→ Desarrollo de proyectos estratégicos por medio de las TI.

Respecto a la utilización de las TI, entre los avances que ha tenido el gobierno digital en México durante el periodo presidencial de Vicente Fox, se tienen los siguientes:

1. *Portal Ciudadano del Gobierno Mexicano (www.gob.mx)* En este portal se ofrecen al ciudadano todos los servicios, trámites y recursos informativos más relevantes. Está organizado por temas definidos de acuerdo a las necesidades ciudadanas: educación, salud, vivienda, familia, transporte, empleo, seguridad, cultura, turismo, democracia, migrantes, negocios, extranjeros, medio ambiente, campo y deporte. “El Portal está diseñado para que el ciudadano participe en su mejoramiento y para que pueda expresar, de manera libre, sus opiniones, críticas y sugerencias sobre los diferentes campos del quehacer gubernamental”<sup>142</sup>. Ha obtenido una serie de reconocimientos nacional e internacionalmente: Reconocimiento INNOVA 2003 y el Premio de Innovación y Calidad en la Administración Pública 2003, y el Premio Internacional “Reto Estocolmo 2004”, en la categoría de Gobierno Electrónico.
2. *Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet)*. Aunque este sistema se creó en el sexenio anterior<sup>143</sup>, se le dio continuidad en éste. Es un sistema para manejar el total de compras del Gobierno Federal. En la actualidad existen más de 2 mil 800 proveedores habilitados para llevar a cabo licitaciones electrónicas a través de CompraNet; en este sentido, “el número de licitaciones por esta vía ha

---

<sup>142</sup> Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Op. cit.*, p. 99

<sup>143</sup> “Ante la importancia de modernizar el proceso de contrataciones gubernamentales y atender los compromisos asumidos por el Gobierno Federal en la Alianza para la Recuperación Económica de facilitar a las empresas su participación en las compras de gobierno, la SFP inició en 1996 el desarrollo de **compranet**.”

Debido a los alcances de este proyecto, el Gobierno Federal comprometió también su puesta en operación en la Alianza para el Crecimiento y en tres de los programas de mediano plazo derivados del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: el de Modernización de la Administración Pública, el de Política Industrial y Comercio Exterior, y el de Desarrollo Informático. El proyecto se dividió en tres etapas: en 1996, contar con un módulo de información, en 1997, el acceso a las bases de licitación y su pago en bancos y, para 1998 iniciar el desarrollo del módulo de transacciones para realizar licitaciones electrónicas”. Fuente: [www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx). Consultada por última vez el 15 de marzo de 2006.

incrementado exponencialmente, ya que si en 2001 se realizaban 608 en 2003 se llevaron a cabo 8 mil 390, lo que quiere decir que el 63.5 por ciento del monto total adjudicado se realizó en forma electrónica”<sup>144</sup>.

3. *IMSS desde su empresa*. Da una opción para presentar los movimientos afiliatorios de los trabajadores de manera fácil y rápida, evitando trámites y tiempo de espera.
4. *Expediente clínico electrónico (ISSSTEMED)*. Este expediente procesa y almacena más de 2 millones de imágenes digitales médicas, favoreciendo a cerca de 110 mil pacientes<sup>145</sup>.
5. *Comercio exterior*. Apoyando al comercio exterior y para incentivar la inversión extranjera, se ofrecen operaciones financieras en línea como cartas de crédito, fiduciario, y crédito tesorería. En este sentido, “los servicios electrónicos permiten que se integren los principales encadenamientos productivos del país en torno a grandes empresas y organismos del sector público, lo que beneficia a 28 mil pequeñas y medianas empresas. El sistema de trámites electrónicos para exportadores-importadores busca otorgar celeridad y certidumbre a los actores del comercio exterior”<sup>146</sup>.
6. *Los programas CHAMBATEL y CHAMBANET*. A través de estos programas se vincula a los solicitantes de trabajo y a los empleadores, uniendo oferta y demanda laborales<sup>147</sup>. De acuerdo a la tabla de la

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 100

<sup>145</sup> Fuente: [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx). Consultado el 15 de marzo de 2006.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>147</sup> **"Chambanet"** es un servicio gratuito de bolsa de trabajo electrónica en Internet ([www.chambanet.gob.mx](http://www.chambanet.gob.mx)) que la secretaria del trabajo y previsión social (STPS) pone a disposición de todas las empresas y buscadores de empleo del país. A través de Chambanet las empresas podrán registrar y publicar en forma directa sus vacantes de empleo así como seleccionar y contactar a los candidatos de su interés para cubrirlos; asimismo, los buscadores de empleo podrán dar de alta sus datos personales y perfil laboral, así como consultar y contactar las vacantes de trabajo que le sean



siguiente página, elaborada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), podemos ver con precisión lo que ha logrado este tipo de servicio.

Así, hasta diciembre de 2005 había un total de 260,984 solicitantes registrado en el sistema Chambanet, siendo el Distrito Federal la entidad con mayor número de solicitantes y Baja California Sur la que menos tenía, esto resulta claro por el número de población en cada una. Por otra parte, de ese número de solicitantes 20,339 fueron colocados, es decir, solamente el 7.8% consiguió empleo.

Asimismo, el número de solicitantes respecto a las plazas vacantes registradas (339,668) las sobrepasan por 78,684. Así, la oferta supera la demanda. Esto muestra que la gente que busca empleo no lo hace recurriendo a Chambanet. Pero de igual manera quienes si, en su mayoría, no están encontrando trabajo.

Chambanet, de acuerdo a los datos proporcionados por la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no está colocando a un número considerable de personas; como ejemplo está Colima que de 1,048 solicitantes sólo 35 fueron colocados, representando esta cifra el 3.3%, o el caso de Sonora en donde se han hecho 1,961 solicitudes y solamente se han contratado a 70, es decir, el 3.6% se ha colocado. El porcentaje más alto lo tiene el Distrito Federal con el 11% de solicitantes colocados, le sigue Nuevo León con el 10% y San Luis Potosí con el 8.2%. Como se ve no son cifras representativas, al contrario, es mínimo respecto al total.

En la siguiente tabla se verá con mayor claridad lo antes explicado:

---

atractivas desde cualquier parte del país”. Fuente: [www.chambanet.gob.mx](http://www.chambanet.gob.mx). Consultado el 10 de marzo de 2006.

REPORTE DE ACCIONES DE VINCULACIÓN LABORAL  
CIFRAS AL MES DE DICIEMBRE DE 2005

ENTIDADES	SOLICITANTES			Colocados	EMPRESAS		
	1/	2/	3/		4/	5/	6/
Aguascalientes	3545	132519	2616	171	117	2293	4567
Baja California	2628	144380	933	132	164	5908	6612
Baja California Sur	515	23258	196	21	28	1118	479
Campeche	1699	110813	348	64	101	1727	967
Coahuila	6019	249442	3016	236	170	11101	5495
Colima	1048	41218	484	35	94	1054	1230
Chiapas	3877	291846	1471	136	346	6500	4245
Chihuahua	1530	33668	887	81	99	1404	2589
Distrito Federal	89303	10928573	150155	9720	6599	148627	599379
Durango	1137	46116	910	55	45	3489	905
Guanajuato	6631	285173	5476	416	294	5041	11987
Guerrero	1372	47094	993	86	55	2557	1957
Hidalgo	3662	174544	3556	193	93	3644	3207
Jalisco	10593	478867	6365	726	707	21878	24283
México, Edo. De	63597	2150520	100351	4153	1667	36543	270570
Michoacán	3261	128116	1893	212	121	5050	4966
Morelos	4084	309208	2503	280	134	8281	4417
Nayarit	1972	127249	1282	127	122	1914	4147
Nuevo León	11320	522697	9579	1127	1012	19570	50014
Oaxaca	1759	50930	1236	89	104	951	2266
Puebla	7867	347103	4822	441	295	6501	13335
Querétaro	3910	252783	2207	239	201	5880	9514
Quintana Roo	1347	54588	669	59	130	1152	3474
San Luis Potosí	3082	157303	2665	253	200	6722	5887
Sinaloa	2140	82690	757	147	88	5152	2092
Sonora	1961	71668	640	70	104	2562	2128
Tabasco	1825	42337	1078	70	84	904	3133
Tamaulipas	1947	75556	1092	89	107	3484	2462
Tlaxcala	3037	119392	1732	123	108	1551	2016
Veracruz	8791	272013	5666	470	250	8550	8665
Yucatán	3768	168110	1002	233	212	5484	7154
Zacatecas	1757	80802	945	85	128	3076	994
<b>TOTAL</b>	<b>260984</b>	<b>18000576</b>	<b>317525</b>	<b>20339</b>	<b>13979</b>	<b>339668</b>	<b>1065136</b>

Cifras definitivas al mes que se reporta para todas las entidades.

1/ Número de solicitantes registrados en el sistema Chamanet.

2/ Número de visitas o consultas que realizan los solicitantes a las vacantes ofertadas por las empresas.

3/ Postulaciones de candidatos a vacantes ofertadas en Chamanet, cuyo medio de contacto seleccionado por la empresa es el e-mail.

4/ Número de empresas registradas en el sistema al mes que se reporta y que cuentan con al menos una vacante registrada.

FUENTE: [www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx). Última consulta realizada el 13 de marzo de 2006

7. *Impuestos*. Más de la mitad de las declaraciones y pago de impuestos presentados al Sistema de Administración Tributaria (SAT), se lleva a cabo por medio de su portal –www.sat.gob.mx–, buscando que el trámite sea ágil, eficiente y seguro<sup>148</sup>. No obstante, es importante enfatizar el hecho de que no todos los contribuyentes tienen acceso a Internet o, en su caso, carecen de los conocimientos básicos para su uso, por lo tanto, en algunos casos, puede resultar más complicado pagar sus impuestos por este medio que de la manera tradicional.

De esta manera, la estrategia de gobierno digital incluye el desarrollo de la infraestructura tecnológica para el gobierno: redes integradas, bases de datos, sistemas, aplicaciones de software, educación a distancia y recursos humanos especializados, y acciones específicas como las arriba señaladas. En este sentido, las herramientas para el aprendizaje, la colaboración, la evaluación y la toma de decisiones están construyendo un canal gubernamental para la entrega de servicios destinados a los servidores públicos; y la tecnología GRP está facilitando el rediseño de las tareas y procesos importantes para reducir los costos y generar economías de escala, así como para mejorar la calidad del servicio<sup>149</sup>.

### **3.5.1. Avances en Estados y Municipios**

El gobierno electrónico, en el ámbito federal, ha dado resultados que si bien todavía no son los esperados al menos han fomentado el uso de las tecnologías de la información como herramientas para mejorar las funciones del gobierno. En el mismo sentido se puede visualizar a los órdenes estatal y municipal; aunque, como se vio anteriormente, todavía hay municipios con una brecha digital bastante amplia, pero también se ha

---

<sup>148</sup> “Para el ejercicio fiscal de 2005, los contribuyentes presentaron aproximadamente 2 millones 43 mil 93 declaraciones anuales, de las cuales 1 millón 407 mil 382 se presentaron vía electrónica. Así, del total de declaraciones recibidas, 68.9% se presentaron por Internet lo que representa una cifra récord. La contabilización preliminar de las declaraciones recibidas en papel, indican una reducción de 36.4% en su recepción. Declaración del Sistema de Administración Tributaria (SAT) a José Manuel Arteaga, corresponsal de **El Universal**, jueves 18 de mayo de 2006, p. 7, sección B / Innovación.

<sup>149</sup> “Con el fin de permitir que los ciudadanos accedan en forma electrónica a servicios públicos de mejor calidad, el gobierno federal está desarrollando estándares de interoperatividad tecnológica y una plataforma intergubernamental a fin de integrar la información, los servicios y los procedimientos a través del uso de servicios web con XML. Esta infraestructura incluirá soluciones para el uso de firmas digitales, mecanismos de seguridad, privacidad y métodos para la integración lógica de datos”. Holmes, Douglas. *Op. Cit.*, p. 342

carecido, en muchos casos, de una planeación adecuada respecto a la puesta en marcha del gobierno electrónico.

Es decir, “desde hace muchos años, los gobiernos estatales, municipales y el federal se han esforzado por llevar información y servicios a sus ciudadanos a través de la red de redes. Desafortunadamente, muchos de estos esfuerzos no han tenido la debida dirección y apoyo. En general han carecido de puntos de referencia sobre cómo llevar a cabo este tipo de proyectos, qué elementos deberían contener y cómo deberían incorporar las necesidades de los ciudadanos”<sup>150</sup>. Por lo tanto, para que el e-gobierno se desarrolle completamente requiere todavía de un proceso largo; sin embargo, no hay que minimizar los logros obtenidos hasta el momento.

De acuerdo a esto, Rodrigo Sandoval Almazán y J. Ramón Gil García realizaron, en enero de 2006, una evaluación a los portales de los 31 estados y el Distrito Federal a partir de la funcionalidad de cada uno. El índice que desarrollan se basa en lo que ellos nombran “enfoque evolutivo”, el cual hace referencia a las etapas desarrolladas por la ONU que se explicaron en el capítulo 2 (presencia emergente, presencia en incremento, presencia interactiva, presencia transaccional y presencia completamente integrada), pero se agrega otra más: participación política. Sandoval Almazán y Gil García las nombran y definen así:

*“Presencia.* Esta primera etapa se enfoca fundamentalmente en clasificar y organizar la información a través de páginas web, así como garantizar la presencia de la dependencia gubernamental en Internet.

*Información.* En esta etapa, los sitios gubernamentales ofrecen mayor cantidad de información, ya que muchas veces un portal sirve como página inicial para tener acceso a otros sitios web. Así, los usuarios pueden encontrar información más actualizada y especializada.

*Interacción.* Hay mucha interacción entre los ciudadanos y los departamentos gubernamentales en esta etapa. Esto se debe a que el portal ofrece motores de

---

<sup>150</sup> Sandoval Almazán, Rodrigo y Gil García, J. Ramón. *A examen, los portales .gob estatales*, en **Revista Política Digital** N° 29, Nexos, abril-mayo 2006, p. 30

búsqueda y suscripciones a noticias relacionadas con el sitio gubernamental. También brinda los correos electrónicos de funcionarios y servidores públicos.

*Transacción.* Al llegar a este punto, las páginas gubernamentales utilizan el potencial de Internet para proveer servicios públicos y no únicamente brindar información. Los ciudadanos pueden realizar transacciones seguras, confiables y rápidas a través de Internet. Se pueden obtener actas de nacimiento o de defunción; se renuevan permisos y licencias; también es posible pagar impuestos o consultar saldos, entre otros trámites.

*Integración.* Esta es una de las etapas más avanzadas: el portal gubernamental brinda múltiples servicios mediante una ventanilla única integral. Los ciudadanos pueden tener acceso a todos los servicios de diferentes dependencias gubernamentales o niveles de gobierno. En esta atmósfera virtual, las fronteras entre dependencias no son visibles a los ojos de los ciudadanos. El gobierno les ofrece servicios en línea de manera rápida y eficaz.

*Participación Política.* Esta es la última etapa y probablemente la más avanzada del enfoque evolutivo, ya que supone que el ciudadano no sólo interactúa con el gobierno, sino que participa activamente en la toma de decisiones. Aquí ya es posible que los ciudadanos opinen sobre proyectos de ley o políticas públicas. De igual forma, puede existir el voto electrónico u otras formas de participar políticamente a través de los sitios gubernamentales<sup>151</sup>. En este último rubro cabe destacar que, en el caso de México, el voto electrónico todavía no existe y que la participación política a la que hace referencia es dada por medio de encuestas o formatos que le permiten al ciudadano manifestar su punto de vista sobre el trabajo gubernamental. De este modo, estados como Sonora, Sinaloa, San Luis Potosí o Tamaulipas tienen un porcentaje del 100% porque desde sus portales electrónicos, los ciudadanos pueden opinar o emitir sus quejas sobre el desempeño gubernamental en relación a los aspectos que sean de su interés. Aunque también se puede observar que en varios estados existe un nivel nulo de participación política, dado que los gobiernos no han incentivado la participación del ciudadano a través de la web.

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 30-31

De este modo, se realizó la evaluación considerando a cinco de las etapas anteriores, puesto que la primera (presencia) no se toma en cuenta porque es la más básica y no representa avance para el caso de los portales estatales. Asimismo, “para efectos del estudio, estas etapas no son necesariamente consecutivas y de hecho pueden considerarse como componentes diferentes –aunque interrelacionados- del gobierno electrónico. Es decir, un portal es altamente funcional si provee buena información, permite la interacción entre gobierno-ciudadano, tiene la capacidad de proveer servicios en línea, presenta un alto grado de interacción y promueve la participación política de la ciudadanía. Por cierto, no es necesario que un portal tenga todas las características descritas”<sup>152</sup>. Por lo cual, se puede encontrar mayor desarrollo en unas que en otras según el aspecto que enfatice el gobierno pero, evidentemente, entre más etapas sean consideradas más funcional será el portal.

En la siguiente tabla se muestran los primeros quince lugares, a fin de mostrar una panorámica de la situación que guardan los portales estatales de las diferentes zonas del país, es decir, se encuentran estados del norte (Nuevo León, Sonora, Baja California Norte, Tamaulipas, Sinaloa y Zacatecas); del centro (Morelos, Michoacán, Hidalgo, Estado de México y Aguascalientes), de occidente (Jalisco) y del sur del país (Yucatán y Chiapas). De este modo, a partir de estos 15 estados se tendrá una muestra general de lo que se está haciendo en el ámbito estatal respecto al gobierno electrónico:

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 31

### **Estados con los mejores puntajes totales**

Lugar	Estado	Información	Interacción	Transacción	Integración	Participación	Puntaje total
1	Sonora	85.71	57.14	60.00	44.44	100.00	69.46
2	Sinaloa	85.71	42.86	60.00	33.33	100.00	64.38
3	Nuevo León	85.71	42.86	80.00	55.56	0.00	52.83
4	Morelos	100.00	28.57	20.00	33.33	80.00	52.38
5	Michoacán	85.71	42.86	0.00	22.22	80.00	46.16
6	Chiapas	85.71	57.14	60.00	22.22	0.00	45.02
7	San Luis Potosí	85.71	14.29	0.00	22.22	100.00	44.44
8	Hidalgo	85.71	28.57	60.00	44.44	0.00	43.75
9	Edo. Méx.	85.71	57.14	40.00	33.33	0.00	43.24
10	Yucatán	85.71	42.86	40.00	44.44	0.00	42.60
11	Jalisco	85.71	28.57	60.00	33.33	0.00	41.52
12	Zacatecas	57.14	42.86	60.00	44.44	0.00	40.89
13	Tamaulipas	0.00	57.14	0.00	44.44	100.00	40.32
14	Aguascalientes	57.14	42.86	60.00	33.33	0.00	38.67
15	Baja California Norte	85.71	14.29	40.00	22.22	20.00	36.44
<b>Promedio</b>	<b>(15 edos)</b>	77.14	40.00	42.67	35.56	38.67	46.81
<b>Promedio</b>	<b>General</b>	56.25	34.82	24.38	30.21	18.13	32.76

FUENTE: Sandoval Almazán, Rodrigo y Gil García, J. Ramón. *Op. Cit.*, p. 31

La metodología seguida en este proceso de evaluación se realizó de la siguiente manera: “se desarrollaron una serie de afirmaciones (reactivos) que evalúan cada uno de los cinco componentes o etapas. Cada afirmación tiene el valor de un punto y el puntaje para cada componente fue calculado como el porcentaje de reactivos (afirmaciones) que se encontraron en cada portal. Una vez calculados los porcentajes para cada componente, se sumaron y dividieron entre cinco (número de componentes). Así se obtuvo un promedio denominado *puntaje total* que sirvió para asignar lugares a los 32 estados del país.

Como se puede observar, el mayor porcentaje en el componente *Información* fue 100% (el valor más alto posible), lo que equivale a haber presentado siete de las siete características evaluadas para este componente. Únicamente uno de los quince estados en los primeros lugares obtuvo el puntaje más alto posible en cuanto a información, pero la gran mayoría (11 de 15) obtuvieron 85.71%, lo que equivale a seis de las siete características evaluadas<sup>153</sup>.

Siguiendo este procedimiento, en la etapa de interacción cuatro estados presentaron la más alta puntuación: Sonora, Chiapas, Estado de México y Tamaulipas con 57.14%. De esta manera muestran que se han implementado buenos mecanismos en la interacción gobierno-ciudadano y que se encuentran en el proceso de alcanzar óptimos resultados. En contraparte, de los 15 mejores, San Luis Potosí y Baja California Norte son los que presentan menor puntuación (14.29%) denotando que todavía les falta mucho para que exista una buena interacción con los ciudadanos por medios electrónicos.

Respecto a la etapa de transacción, 12 de las 15 entidades ya realizan transacciones en línea, es decir, los ciudadanos pueden realizar algunos trámites vía electrónica. Nuevo León es el estado con mayor porcentaje (80%), mientras que Morelos con el 20% apenas está iniciando este proceso.

En cuanto al elemento de integración, todos los estados mostrados presentan algún nivel de progreso; sin embargo, es relativamente bajo con lo cual se observa que la fase de integración requiere un periodo más largo de desarrollo. En este elemento, otra vez Nuevo León se ubica en el primer lugar con 55.56%, mientras que los porcentajes más bajos los tienen Michoacán, Chiapas, San Luis Potosí y Baja California Norte con 22.22%.

Finalmente la participación política, de acuerdo a las cifras, es nula en la mayoría de los estados; así se visualiza que se carece de impulso a que los ciudadanos participen

---

<sup>153</sup> *Ídem.*



a través de sus sitios web. Se puede observar que 8 de las 15 entidades carecen completamente de este componente, mientras que Sonora, Sinaloa, San Luis Potosí y Tamaulipas cuentan con el 100%; Morelos y Michoacán con el 80%; y Baja California Norte tan sólo con el 20%. El promedio global de los quince estados en todos sus rubros es de 46.81 puntos y el puntaje promedio general de los 31 estados y el Distrito Federal fue de 32.76 puntos.

Como se puede apreciar, los mejores resultados lo tienen estados del norte; pero también se puede ver que los estados del centro y sur están implementando portales funcionales y que van en una buena tendencia para que el ciudadano pueda acceder a información y realizar trámites gubernamentales por vía electrónica. De acuerdo con esto, se verán algunos ejemplos de gobierno electrónico que han funcionado bien en el ámbito estatal:

#### ❖ *BAJA CALIFORNIA NORTE*

Se desarrolló un modelo de subasta para realizar las adquisiciones diarias de todas sus dependencias, tales como papelería, medicamentos o cualquier compra que no rebase los 90 mil pesos. “Con base en las solicitudes y requerimientos de las distintas dependencias, es el área de Compras de la Oficialía Mayor la que realiza las subastas y lleva a cabo el proceso de adquisición, además de procesarlo, pagar y recibir la mercancía”<sup>154</sup>.

Mediante Internet se realiza todo el proceso y si un proveedor mejora las apuestas ya registradas, en automático recibe en su correo electrónico la confirmación de la acción; y en el sitio web se observa, en tiempo real, que va ganando. También mediante el correo electrónico se le informa al ganador.

#### ❖ *CHIAPAS*

---

<sup>154</sup> *Subastan a la inversa en Baja California*. En **Revista Política Digital**, N° 24, Nexos, junio-julio 2005, p. 28

Ofrece servicios automatizados a sus ciudadanos, a través de módulos de atención. “A principios del año 2003, el gobierno del estado presentó ante la sociedad los Módulos de Multiservicio, unos quioscos que son parte de la estrategia que han llamado Gobierno Express”<sup>155</sup>. A través de estos módulos, los ciudadanos tienen acceso a importante servicios entre los que encontramos<sup>156</sup>:

- Actas de nacimiento. Solicitud y pago; entrega del acta.
- Licencias de conducir. Solicitud y pago; reposición de licencia.
- Antecedentes penales. Solicitud y pago; entrega de la constancia.
- Impuestos sobre nóminas. Declaración de impuestos; pago.
- Contribuciones vehiculares. Liquidación; pago de tenencia estatal y federal; entrega de tarjetas de circulación y entregas de placas (canje).

Existen 19 módulos, uno de los cuales se encuentra en el Distrito Federal. Los demás se ubican en: Tuxtla Gutiérrez (4), Tapachula (2), y Comitán, Pichucalco, Tonalá, San Cristóbal de las Casas, Huixtla, Motozintla, Yajalón, Cintalapa, Palenque, Villaflores, Frontera Comalapa, Ocozocoautla (1 c/u)<sup>157</sup>.

## ❖ CHIHUAHUA

El gobierno del estado creó un Sistema Estatal de Salud (SES). “El SES se compone de tres partes fundamentales: Expediente Electrónico, Sistema de Atención Hospitalaria y Telesalud, este último plantea telecomunicar las 563 unidades médicas que tiene la entidad y explotar con más eficiencia la información para la toma de decisiones”<sup>158</sup>. El expediente electrónico se ha implantado en cinco hospitales con la

---

<sup>155</sup> Garza-Cantú, Mariano. *El Gobierno Express chiapaneco*; en **Revista Política Digital** N° 17, Nexos, junio-julio 2004, p. 41.

<sup>156</sup> Fuente: [www.chiapas.gob.mx](http://www.chiapas.gob.mx). Última consulta realizada el 6 de abril de 2006.

<sup>157</sup> *Ídem*

<sup>158</sup> Garza-Cantú, Mariano. *Chihuahua: alivio tecnológico*, En **Revista Política Digital**, N° 17, Nexos, junio-julio 2004, p. 50

meta de llegar a ser utilizado en todo el estado. El sistema de atención hospitalaria consiste en tener un control de todo el proceso de gestión que conlleva el ingreso de un paciente hasta su salida, se hace un registro de todo el procedimiento para su atención<sup>159</sup>. Telesalud podría considerarse como consulta médica a distancia, en otras palabras, es un call center atendido por médicos que dan asesorías, también hay Chat, foros de discusión entre médicos y webcam. Asimismo, el estado cuenta con 58 unidades móviles que van a los lugares más apartados a proporcionar servicios de salud.

#### ❖ HIDALGO

Se creó el Sistema Integral Tributario (SIT), debido a la desorganización existente entre las bases de datos, información aislada y custodiada con recelo, y la carencia de manuales de procedimiento en la Subsecretaría de Ingresos y Control Financiero. Esto provocaba que la información no estuviera disponible a todos los niveles y que, al no compartir información, fuera más complicado analizar la situación fiscal de los contribuyentes. Así con el SIT se integró y modernizaron los procesos estratégicos de las diferentes áreas de la Subsecretaría. Entre otras funciones, “el SIT permite analizar, rediseñar y automatizar los procesos administrativos internos de la Subsecretaría de Ingresos, además de los procesos de atención ciudadana”<sup>160</sup>. Con la implementación del SIT se han dado buenos resultados:

- Aumento en el número de contribuyentes<sup>161</sup>.
- Los contribuyentes pueden obtener su adeudo de tenencias en tan sólo media hora.
- Agilización en la entrega de placas.

---

<sup>159</sup>“La información registrada sirve para que el sistema genere gráficas de comportamiento, así como la programación de cirugías y asignación de recursos, pues lleva el control del inventario, lo que permite manejar con más facilidad el surtido de los proveedores”. *Ibid.*, p. 51

<sup>160</sup> *Hidalgo: eficiencia en el cobro de impuestos*. En **Revista Política Digital** N° 9, Nexos, abril-mayo 2003, p. 37.

<sup>161</sup> “Paulatinamente, el número de contribuyentes a la base de datos ha ido creciendo. Además de agilizar y hacer más eficiente el cobro y pago de impuestos, la Subsecretaría de Ingresos se propuso incrementar la base de recaudación fiscal. Desde 1989 y hasta 1999 había mil contribuyentes registrados. De 1999 a 2003 había cinco mil. Para el 2004 esperaban tener 90 mil”. *Ídem*.

## ❖ SINALOA

El gobierno del estado de Sinaloa decidió crear un modelo híbrido, es decir, tiene módulos de servicio donde el ciudadano puede realizar trámites como impresión de actas de nacimiento, pago de impuestos u obtener la Clave Única de Registro de Población (CURP). Asimismo se instalaron, al lado de estos quioscos, módulos de Atención Multiservicio atendidos por funcionarios públicos.

Otra forma de atención ciudadana es el Módulo Móvil, que es “una camioneta equipada con su propia planta de luz, antena satelital para conectarse a Internet y un par de computadoras donde dos funcionarios brindan atención al público. Este quiosco móvil se traslada a comunidades rurales y poblaciones alejadas, así como a universidades y eventos especiales que congregan a un gran número de personas”<sup>162</sup>. El módulo móvil tiene el propósito de llegar a los ciudadanos que no pueden realizar algún trámite gubernamental, ya sea por la lejanía o por cualquier otro motivo. De esta manera, en el módulo los ciudadanos pueden realizar diferentes tipos de trámites sin necesidad de realizar amplios traslados.

De las ventajas que se tienen con este modelo híbrido es que “logra que cada área se dedique realmente a su misión organizacional. En promedio, se expiden entre 2,700 y 3,000 actas de nacimiento diarias en todo el estado, de las cuales, más del 50% son a través de los cajeros y módulos”<sup>163</sup>. El ideal para la administración de Sinaloa es que el 100% fueran expedidos utilizando los canales electrónicos, y por la manera en que se ha ido incrementando el uso de medios electrónicos para realizar trámites, resulta muy factible que se logre la meta.

---

<sup>162</sup> *Sinaloa: lo híbrido es mejor*. En **Revista Política Digital** N° 19, Nexos, octubre-noviembre 2004, p. 46.

<sup>163</sup> *Ídem*.

Con estos casos, se puede apreciar que se han llevado a cabo acciones importantes en los gobiernos estatales, no obstante que el uso de Internet todavía es mínimo en la realización de trámites, puesto que la gente ha preferido los quioscos o la ventanilla única. Esto se da inclusive en los estados antes mencionados, en los cuales hay un desarrollo de gobierno electrónico importante. De este modo, independientemente de ser estados del norte, centro y sur del país, y por ende, diferentes entre sí; guardan similitud en el e-gobierno porque han puesto a funcionar el gobierno a través de las TIC's, mejorando su funcionamiento hacia el ciudadano.

Con referencia a los municipios, el gobierno digital se encuentra más rezagado y de los 2,438 municipios existentes en el país, una minoría ha tenido experiencias exitosas. Como se analizó al inicio del capítulo, el ámbito municipal ha sido el menos beneficiado con la incorporación de las tecnologías de la información debido a los atrasos que muchos tienen en aspectos como educación, economía, servicios públicos básicos, etc. Pero a pesar de eso, se han dado casos importantes en materia de gobierno electrónico, fundamentalmente, en municipios que son parte de estados con cierto crecimiento económico y que cuentan con un e-gobierno en buenas condiciones. Aquí tenemos algunos ejemplos incluidos en el *Premio Gobierno y Gestión Local 2005*, en el cual se presentan prácticas municipales exitosas:

#### ❖ AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES

A fin de conocer la problemática local y así poder dar mejor atención ciudadana, se desarrolló el Sistema Integral de Atención Ciudadana. "El Sistema le permite conocer al municipio, las necesidades y demandas prioritarias de la población, en un nivel individual, por colonia y hasta por comunidad. Por medio de reportes estadísticos, se obtiene la problemática que existe en el municipio de acuerdo al mayor número de solicitudes que realiza la ciudadanía"<sup>164</sup>. Con toda la información disponible en el sistema, se atiende de manera eficaz y eficiente las solicitudes de la ciudadanía.

---

<sup>164</sup> *Sistema Integral de Atención Ciudadana. Prácticas Municipales Exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local*, CIDE, 2005, p. 164

Gracias al uso del sistema en el 2005, se dio respuesta al 99% de las solicitudes recibidas.

#### ❖ *LEÓN, GUANAJUATO*

Con el propósito de facilitarle a la ciudadanía la realización de pago por concepto de Impuesto Predial e infracciones de Tránsito y Transporte surge Pagonet, el cual es un instrumento de pago en línea que se implementó con la finalidad de que los ciudadanos puedan realizar los pagos antes mencionados. Pueden realizar sus pagos por tarjeta de crédito o débito a través de la página web [www.leon.gob.mx](http://www.leon.gob.mx). Así, por medio de Pagonet “se pueden efectuar los pagos o consultas en la comodidad del hogar, oficina o incluso desde cualquier parte de la república. Todo esto sin costo extra para el contribuyente”<sup>165</sup>. El interés de la ciudadanía va en aumento, pues en el pago de predial de 2005 el 3.47% de los contribuyentes lo hicieron por este medio, este dato pudiera parecer insignificantes pero hay que considerar lo reciente del programa (febrero de 2004).

#### ❖ *JALOSTITLÁN, JALISCO*

Para resolver el problema del tiempo de espera en los servicios del registro civil se estableció su Digitalización y Automatización. El programa consiste en “la implantación de sistemas de computo para digitalizar las actas y obtener información oportuna de estadísticas y registros, todo a través de una conexión DS-0 por medio de un router. Además, se rediseñaron las oficinas administrando el espacio y reprogramando la logística del proceso”<sup>166</sup>. El programa tiene poco tiempo, pero destaca que su instauración tuvo un bajo costo y que se ha modernizado el registro civil.

---

<sup>165</sup> *Pagonet. León, Guanajuato*, p. 177

<sup>166</sup> *Digitalización y Automatización en el Registro Civil*, p. 185

#### ❖ TULTITLÁN, MÉXICO

“El programa contribuye a la modernización de la administración pública y sus beneficios en la rapidez de respuesta y efectividad del municipio en servicios públicos. Concretamente, el programa se enfoca a automatizar la emisión y trámite de la CURP. Los módulos que se instalaron, han logrado que el tiempo de respuesta en la emisión de la CURP sea de 30 días anteriormente, a hacerlo de manera inmediata”<sup>167</sup>. Ha funcionado tan bien que habitantes de otros municipios y localidades acuden a tramitar su CURP por la rapidez y reducción de costos.

#### ❖ ACAPULCO, GUERRERO

El ayuntamiento, a fin de ordenar su registro catastral, lo cual ocasionaba problemas como “evasión del pago de impuestos de predial, derechos de uso de suelo, agua, entre otros, provocado por omisión de registros catastrales; desvinculación entre los padrones de contribuyentes y los geográficos catastrales, generando inconsistencias en la información y provocando desconfianza entre la ciudadanía; sistemas de información cartográfica catastral poco funcionales que no resuelven con oportunidad los problemas de los contribuyentes sobre el impuesto predial; difícil e inadecuado acceso a los datos, que impiden un análisis verdadero para la actualización de tarifas de cobro del impuesto predial y de valores de suelo y construcción; falta de actualización de los datos catastrales y falta de control en los procesos de mantenimiento catastral; y costos elevados en la operación catastral”<sup>168</sup>. De este modo, se hizo una cartografía digital del municipio, para abril de 2004 se llevaba registrado el 20%. Se dio prioridad a Acapulco Diamante, por ser la porción de la localidad que más aporta por el pago de predial, ya que ahí se encuentran las residencias y hoteles más lujosos. Asimismo, se están digitalizando las escrituras e incorporando al mapa electrónico. El uso del Sistema de Información Geográfica ayuda a los propietarios de inmuebles en Acapulco a “ver electrónicamente sus escrituras, conocerán sus adeudos

---

<sup>167</sup> *Asignación inmediata de la Clave Única de Registro de la Población*, p. 196

<sup>168</sup> *En Acapulco la foto manda..* En **Revista Política Digital** N° 16, Nexos, abril-mayo 2004, p. 30

para el pago del impuesto predial, y estarán en la posición de añadir las modificaciones a la construcción y al predio; el avalúo, en tanto, se hará automáticamente”<sup>169</sup>.

A razón de lo anterior, el ámbito municipal muestra avances importantes, pero, como se ha señalado, existen muchos municipios con graves problemas de pobreza y que carecen de servicios básicos, así mucho menos van a contar con gobierno electrónico. Tres de los municipios antes señalados corresponden a estados que se ubican entre los primeros 15 en avance de portales electrónicos, por lo cual se entiende que municipios ubicados en esas entidades tengan un buen avance en e-gobierno. Y a pesar de que estados como Guerrero o Chiapas no están muy desarrollados económicamente, han realizado proyectos interesantes para modernizarse a través del uso de las tecnologías de la información.

Con estos casos se puede observar que no hay integración entre los tres órdenes de gobierno en lo que a gobierno electrónico se refiere. Pero también es de tomar en cuenta que de una u otra manera la incorporación del e-gobierno se ha dado en todo México, a pesar de los abismos socioeconómicos existentes en él.

---

<sup>169</sup> *Ídem.*





## **CAPÍTULO IV. Sistema Nacional E-México**

Parte fundamental del gobierno electrónico consiste en que todos los ciudadanos puedan tener acceso a él sin importar el lugar donde se encuentren ni su condición económico- social. En este tenor, se requiere que el e-gobierno sea incluyente desde su concepción hasta que esté completamente instaurado en la administración pública. Pero no solamente se trata de un gobierno que incluya sino también que esté enfocado en las necesidades del ciudadano, esto es, no es suficiente con que el gobierno digital llegue a todos, debe llegar a todos pero estructurado con lo que realmente necesitan y requieren del gobierno en cuanto a servicios, trámites e información los ciudadanos.

Al ser parte de la Agenda del Buen Gobierno, el gobierno digital se considera como un elemento estratégico en el desarrollo gubernamental. Asimismo, con la reciente creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico<sup>170</sup>, “se cristaliza un propósito largamente esperado: establecer una coordinación de carácter formal y multisectorial que impulse el desarrollo del gobierno electrónico en el ámbito de la Administración Pública Federal”<sup>171</sup>. De esta manera, se establecerá una clara línea de acción sobre la dirección del gobierno electrónico, siendo “una instancia estratégica que apoya, orienta y armoniza las acciones para el desarrollo del gobierno electrónico en nuestro país, y promueve el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones en la Administración Pública Federal (APF)”<sup>172</sup>, dando coordinación entre las diferentes secretarías de Estado y estableciendo temas rectores sobre los cuales se guiarán, entre los que destacan: organización y recursos humanos de TIC, arquitectura gubernamental, software de sistemas, Internet y sitios gubernamentales en línea, participación ciudadana, administración del conocimiento en el servicio público, seguridad de las TIC, presupuestación y financiamiento, así como los temas que vayan surgiendo.

---

<sup>170</sup> El Acuerdo para crear esta Comisión fue publicado el 9 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>171</sup> Becerra, José Luis. *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. ¿Cómo funcionará este modelo normativo?*. En **Revista Política Digital**, Nexos, N° 29, abril-mayo 2006, p. 12

<sup>172</sup> *Ídem*.

Así, con esta Comisión se le da un carácter más institucional al gobierno electrónico. Este aspecto de la institucionalidad es sumamente importante porque las instituciones son las que le dan el sentido normativo haciendo que el gobierno digital no se convierta en un proyecto más y no tome la relevancia que requiere. Al formar la Comisión se le está dando el orden necesario para que tenga una línea de acción coherente entre las secretarías, pero que también debería darse en los otros dos órdenes de gobierno y no solamente en el federal.

La estrategia en la que cada país desarrolla su e-gobierno no es ajena respecto a los demás, esto se hace evidente al considerar el contexto global en el cual se desenvuelven los gobiernos mundiales. De acuerdo a esto, “Di Maggio y Powell distinguen dos tipos de isomorfismo institucional, fenómenos que se pueden detectar en los procesos de formulación de las políticas gubernamentales relativas a la Sociedad de la Información (SI): en primer lugar, un isomorfismo ‘coercitivo’ a partir de las presiones formales o informales ejercidas por las instituciones supranacionales, cuyo objetivo es facilitar la coordinación de las políticas sobre SI de los distintos países. Sería el caso de la acción de la Unión Europea sobre los Estados miembros, que ha propiciado la emergencia de una agenda común en materia de telecomunicaciones y la SI.

En segundo lugar, podemos hablar de un isomorfismo ‘mimético’, que supone la imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir. Así, los *policy makers* nacionales aprenden las lecciones de éxito o fracaso de intervención pública de otros países, mimetizando alternativas de actuación. Esta segunda modalidad de adaptación se ha dado con fuerza en los últimos años en las políticas relativas a la SI desarrolladas por los países de América Latina”<sup>173</sup>.

Con referencia al isomorfismo coercitivo, las presiones a las que se refiere no son sólo las correspondientes a un país sobre otros, también de organismos como la OCDE, que establecen determinados lineamientos a sus países miembros sobre varios aspectos, entre ellos el concerniente al gobierno digital. Así, no resulta extraño que entre diferentes países haya proyectos de gobierno electrónico muy parecidos entre sí.

---

<sup>173</sup> Sancho Royo, David. *Op. Cit.*, p. 3

De hecho se puede sostener que, básicamente, los gobiernos que han incorporado el gobierno electrónico coinciden con puntos generales como es la realización de varios trámites a través de los portales electrónicos que ofrecen trámites y servicios; el enfoque hacia el ciudadano, las empresas y el mismo gobierno en sus diferentes órdenes; o la creación de programas encaminados a combatir la brecha digital. Evidentemente, aunque puede haber coincidencias, en cada país el gobierno e-gobierno cuenta con características específicas de acuerdo a su situación económica, política y social, así como al proyecto gubernamental que tenga.

El isomorfismo mimético tiene mucha relación con el anterior, salvo que enfatiza la imitación de prácticas que han sido exitosas para otros países y no, como en el caso del isomorfismo coercitivo, en el cual la coincidencia se da por las líneas de acción a seguir. Este tipo de isomorfismo se concentra en aspectos muy concretos, por ejemplo, el portal ciudadano realizado por Singapur es el más reconocido a nivel mundial, por lo que la idea también se ha puesto en marcha en otros países como México. Y esto no se refiere únicamente a un país respecto de otros, también sucede entre sus órdenes de gobierno.

Independientemente del isomorfismo prevaleciente en cada caso (en la mayoría de las veces son ambos), y como ya se ha señalado, el contexto es fundamental para la puesta en marcha de esta modalidad de gobierno, pues la estrategia no va a ser igual en un país desarrollado que en uno que está en proceso de serlo. Por lo tanto, cada gobierno debe crear y desarrollar sus propias estrategias o adaptar las que sean de otro y le sean de utilidad.

Sea cual sea la estrategia empleada debe buscar, en esencia, que el gobierno electrónico integre a los diferentes órdenes de gobierno; se enfoque a las necesidades de los ciudadanos<sup>174</sup>; y cuente con los mecanismos necesarios para combatir la brecha digital.

---

<sup>174</sup> “El auténtico valor de la Administración Electrónica no está sólo en poner los servicios *on-line*, sino en propiciar una reorganización y una mejora de los procesos internos que permita prestar los servicios con un enfoque menos departamental y más centrado en el usuario”. Fernández Rodríguez, José Julio. *Op. Cit.*, p. 93

#### 4.1. Cuatro ejes fundamentales

El gobierno electrónico es un instrumento para que la acción gubernamental mejore y brinde mayor eficacia y eficiencia a los ciudadanos. En este sentido, y como se ha visto en el capítulo anterior, en México el gobierno electrónico ha ido avanzando en un contexto en el cual la brecha digital se hace por demás evidente. Por otra parte, el gobierno se ha caracterizado por una burocracia, en general, inoperante; un alto grado de corrupción; falta de transparencia, en fin, un gobierno con una administración pública muy deficiente. Considerando lo anterior, la implementación del gobierno digital como una herramienta para mejorar la comunicación e interacción con el ciudadano, debe ser analizada con sus ventajas y desventajas. En esta línea, y considerando lo que se ha venido analizando, no se puede ni debe ignorar el contexto en el cual está funcionando dicho instrumento, es decir, qué tipo de gobierno pretende incorporar un e-gobierno.

El gobierno electrónico está inserto en el Sistema e-México y es en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, donde el gobierno federal presenta como una política pública de largo plazo al Sistema Nacional e-México -coordinado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes<sup>175</sup>-. En el PND se maneja como propósito fundamental de e-México, poner al alcance de toda la población la cobertura de los servicios de las redes informáticas, cerrando así la brecha digital. También busca fomentar la participación ciudadana y promover entre los mexicanos valores sociales y éticos. Por lo tanto, su visión y misión son definidas de la siguiente manera:

“El Sistema Nacional E-México, como proyecto de Estado, adopta la visión de una sociedad integrada y totalmente intercomunicada, en donde cada mexicano vive en un entorno de igualdad de oportunidades entre sí y con el resto del mundo, respetando y preservando la riqueza pluricultural de México.

---

<sup>175</sup> “El 1° de diciembre de 2000 el presidente Fox encomienda al Secretario de Comunicaciones y Transportes, a encabezar este sistema nacional dirigido a reducir la brecha digital con el uso y aprovechamiento de las TICs. Posteriormente, el 31 de agosto de 2001, se conformó el Consejo del Sistema Nacional E-México en el que participan diversas dependencias del gobierno federal con el cual quedarán integradas las políticas y proyectos de cada dependencia bajo un mismo enfoque. Más adelante, el 15 de julio de 2002 se firma el Convenio de Conectividad E-México, con el cual se da el primer paso hacia la intercomunicación de las grandes microregiones del país”. Oseguera, Juan Antonio. *El Sistema Nacional e-México*; en **Revista Política Digital**, Nexos, N° 22, febrero-marzo 2005, p. 17

El proyecto tiene la misión de ser un agente de cambio en el país, al integrar los esfuerzos que realizan diversos actores públicos y privados en la eliminación de la brecha digital y las diferencias socioeconómicas entre los mexicanos. Se trata de un sistema con componentes tecnológicos y sociales que ofrece servicios básicos –como aprendizaje y salud- para mejorar la calidad de vida, el intercambio comercial y los trámites de gobierno, siendo al mismo tiempo punta de lanza del desarrollo tecnológico de México”<sup>176</sup>.

La visión del proyecto plantea un país plenamente intercomunicado y en el cual existe igualdad de oportunidades. Para lograr esto, el Sistema Nacional E-México sostiene dos aspectos fundamentales: terminar con la brecha digital y con las diferencias socioeconómicas, ofreciendo servicios públicos a través de la tecnología. En este tenor, el Sistema busca terminar con la brecha digital, esto es, “pretende cerrar la división digital al implantar suficientes telecomunicaciones de banda ancha a través de todo el país, con el fin de permitir el acceso a Internet a un gran número de computadoras en comunidades de todos los tamaños”<sup>177</sup>. Partiendo de esto, el principal problema que se quiere atacar es el de la brecha digital el cual, aun cuando ha disminuido, sigue siendo un inconveniente para el desarrollo del e-gobierno. Con la finalidad de atacar este problema, el sistema e-México se vale de dos elementos fundamentales: para llevar conectividad a las poblaciones y familias que carecen de la infraestructura necesaria en telecomunicaciones, se crearon los Centros Comunitarios Digitales (CCD's)<sup>178</sup>. Asimismo, se creó el portal ([www.e-mexico.gob.mx](http://www.e-mexico.gob.mx)) en el cual se encuentra información y servicios referentes a cinco rubros que son, “a) e-Aprendizaje, para que la educación sea accesible para cualquier persona, respetando su identidad y su entorno cultural, b) e-Salud, para eliminar las barreras de acceso a la información y a los servicios de salud, c) e-Economía, para incrementar la competitividad de la economía mexicana a través del fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas y de los consumidores, d) e-Ciencia, tecnología e industria, para integrar una sociedad de la información y el conocimiento, e) e-Gobierno, como medio para que

---

<sup>176</sup> *Ídem*.

<sup>177</sup> Holmes, Douglas. *Op. Cit.*, p. 345

<sup>178</sup> “Un Centro Comunitario Digital es un inmueble gubernamental, una escuela, una biblioteca, un hospital, el palacio municipal o una oficina de correo, en el que se instalan equipos de cómputo para que la comunidad tenga acceso a Internet y, por ese medio, a diversos servicios útiles y necesarios”. Garza-Cantú Chávez, Mariano. “Los Centros Comunitarios Digitales”, en **Revista Política Digital**, N° 22, Nexos, febrero-marzo 2005, p. 18

todos los mexicanos, en el ámbito federal, regional, estatal y municipal, puedan ejercer su derecho a estar informados y acceder a los servicios que ofrece el Estado, a través de la Mega Red del Sistema E-México”<sup>179</sup>.

## **E-Aprendizaje**

*“Brindar a través del Sistema Nacional e-México nuevas opciones de acceso a la educación y capacitación, que estimulen el aprendizaje como un medio para el desarrollo integral de los mexicanos, promoviendo que la educación sea accesible para cualquier persona, respetando su identidad y su entorno cultural”<sup>180</sup>.*

Este subsistema depende de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Y para lograr lo anterior, el subsistema e-Aprendizaje, incluye temas, principalmente, referentes a la educación básica, media y superior; capacitación en el uso de las nuevas tecnologías; educación para la vida y el trabajo; educación continua; y capacitación para el desarrollo de competencias y habilidades. Así, se puede encontrar educación a distancia, información y trámites de universidades, escuelas y academias públicas y privadas, bibliotecas digitales, libros, revistas, periódicos; y se pueden realizar trámites de registro e inscripción. Y con el objetivo de respetar la identidad y entorno cultural de las personas, el portal también está disponible en Maya y Mazahua para que, sin importar la lengua que se hable, cualquier mexicano pueda tener acceso a los beneficios de este portal. De este modo, para llevar a cabo sus objetivos se centra en tres principales ejes:

“1) Educación: contenidos formales de preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, educación superior y posgrado. En su mayoría, apoyos didácticos a los planes de estudios definidos por la SEP.

2) Capacitación: facilitar los procesos educativos para la vida, es decir, educación no formal: primeros auxilios, oficios, capacitación para el trabajo, tecnologías, etcétera.

3) Cultura: cultura general, artes, bibliotecas, riqueza pluricultural del país. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) tiene la batuta en estos aspectos”<sup>181</sup>. Aquí cabe señalar el caso de Enciclomedia, la cual “constituye la edición

---

<sup>179</sup> Oseguera, Juan Antonio. *El Sistema Nacional e-México*; en **Revista Política Digital**, Nexos, N° 22, febrero-marzo 2005, p. 17

<sup>180</sup> Fuente: [www.emexico.gob.mx](http://www.emexico.gob.mx). Última consulta realizada el 28 de abril de 2006.

<sup>181</sup> *Los contenidos de e-México*. En *Revista Política Digital* N° 22, Nexos, febrero-marzo 2005, p. 32

digital de los Libros de Texto Gratuitos de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Su característica principal es que ha vinculado a las lecciones de los libros con los que año con año trabajan niños y maestros en todo el país, diversos recursos didácticos como imágenes fijas y en movimiento, interactivos, audio, videos, mapas, visitas virtuales, recursos de la enciclopedia Microsoft Encarta®, entre otros más”<sup>182</sup>. Enciclomedia se aplica en 5° y 6° grado de primaria y la intención es incorporarla en todas las primarias del país; el problema es que en muchas localidades, las escuelas carecen de instalaciones adecuadas y de instrumentos básicos de toda escuela como son los pizarrones, pupitres, etc. Ya se ha visto que el uso de la tecnología en la actualidad es fundamental, y más en aspectos como la educación, pero para que esta tecnología se desarrolle es necesario contar con la infraestructura y las instalaciones adecuadas. Aspectos que deben verse antes de poner en marcha programas de esta índole.

## **E-Salud**

*“Eleva el nivel de bienestar y de la salud de la sociedad, mediante la integración de un sistema tecnológico y de contenido social.*

*Poner al alcance de toda la población mexicana información integral de salud, que contribuya al desarrollo humano y de las instituciones del sector salud, eliminando las barreras de acceso a la información y a los servicios de salud”<sup>183</sup>.*

La encargada de e-Salud es la Secretaría de Salud (SSA). En este contexto, y siendo el objetivo principal de e-Salud el de elevar el nivel de bienestar y de la salud de la sociedad, en el apartado de e-Salud se encuentran links del IMSS, ISSSTE, sobre el seguro popular. Asimismo, información sobre los servicios estatales de salud, direcciones de unidades médicas, información sobre prevención de enfermedades o salud familiar. En fin, es una ventanilla única de servicios de salud y se tiene información de cada institución, sin ser tan específico como el portal de cada institución. De este modo, el contenido de este rubro está organizado en tres categorías, de acuerdo al tipo de público al que van orientadas:

“1) Profesionales: dirigido a trabajadores de la salud.

2) Cuida tu salud: dirigido a población abierta (niños, adultos, mujeres, etcétera).

---

<sup>182</sup> Fuente: [www.enciclomedia.edu.mx](http://www.enciclomedia.edu.mx). Última consulta realizada el 3 de julio de 2006.

<sup>183</sup> Fuente: [www.emexico.gob.mx](http://www.emexico.gob.mx). Última consulta realizada el 28 de abril de 2006.



3) Proveedores: para la industria asociada al sector”<sup>184</sup>.

## **E-Economía**

“Acelerar el proceso de desarrollo de la economía digital en las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas, para incrementar la competitividad de la economía mexicana; así como desarrollar la cultura de digitalización de la sociedad, particularmente en los consumidores”<sup>185</sup>.

Depende de la Secretaría de Economía (SE). Así, E-Economía “será el conjunto de estrategias y acciones para contribuir al impulso de la competitividad del sector productivo del país mediante su inserción a la economía digital; la cual implica migrar de una economía con un escaso grado de aprovechamiento de las tecnologías de la información, a una en donde se generaliza el uso de estas tecnologías en todas las actividades económicas, culturales y sociales. El aprovechamiento generalizado de las TI genera incrementos en la productividad y en la competitividad de los agentes económicos, contribuyendo así a la generación de bienestar y mayores oportunidades de progreso”<sup>186</sup>. De acuerdo a los objetivos del Sistema Nacional e-México, e-Economía busca disminuir la brecha digital, en este caso, entre las empresas y los sectores relacionados con ellas; asimismo, contribuir al desarrollo del ambiente de negocios a través de la utilización de las TIC. Así en la parte correspondiente a e-Economía, las empresas pueden realizar trámites y obtener información para su funcionamiento.

## **E-Gobierno**

*“Es un medio para que todos los mexicanos, en el ámbito federal, regional, estatal y municipal, puedan ejercer su derecho a estar informados y acceder a los servicios que ofrece el Estado, a través de la Mega Red del Sistema e-México. Asimismo, el Estado, a través de las diferentes instancias de gobierno, asume su obligación de garantizar el*

---

<sup>184</sup> Los contenidos de e-México. Op. Cit., p. 32

<sup>185</sup> [www.emexico.gob.mx](http://www.emexico.gob.mx)

<sup>186</sup> Ídem.

*acceso de toda la población, a la información, uso y aprovechamiento de los diversos servicios públicos que ofrece”.*

Por su parte E-Gobierno está a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Y por medio del e-Gobierno, la población puede realizar trámites y servicios a través de Internet desde la comodidad de su hogar u oficina. Para lograr que toda la población, sin ningún tipo de distinción, pueda acceder a los servicios y trámites proporcionados por el e-Gobierno; esto a través de los kioscos colocados en lugares públicos como parques, bibliotecas, oficinas gubernamentales, entre otros. En sí, el E-Gobierno trata los siguientes temas: e-gobierno estatal (e-estado) y municipal (e-local); normatividad y políticas; servicios y trámites electrónicos; transformación de procesos clave.

Con estos cuatro pilares fundamentales, los servicios ofrecidos por el Sistema Nacional E-México se esquematizan de la siguiente manera:



FUENTE: Citado por Covi Druetta, Delia. **e-México: Diversidad Cultural y Brecha Digital**; presentado en el Forum Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 24 al 27 de mayo de 2004,

De esta manera, se busca integrar las necesidades de toda la población en cuatro aspectos básicos del desarrollo social; brindando a cada grupo de la sociedad los servicios e información que requieren para satisfacer sus necesidades específicas.

Sin embargo, no debe dejarse de lado el hecho de que, sin bien cada uno de los elementos antes señalados es fundamental para el desarrollo del país, también es cierto que no basta con reunir en un portal estas iniciativas, pues de nada sirve sin un objetivo específico y claro. Estando así, el Sistema se convierte en un conglomerado de tópicos que si bien todos son importantes, en conjunto y sin una adecuada planeación carecen de la importancia que tienen cada uno por separado. Así, los contenidos tan

amplios que se manejan desde un solo portal en lugar de informar pueden confundir al ciudadano.

#### 4.2. Centros Comunitarios Digitales

Para complementar lo anterior se encuentran los ya mencionados CCD's que son manejados a través de diversas dependencias que les dan determinada orientación, aunque en su mayoría tienen una función educativa. Para febrero de 2005, los Centros Comunitarios Digitales estaban asignados de la siguiente manera:

#### CENTROS COMUNITARIOS DIGITALES ASIGNADOS

Dependencia	Cantidad de CCD's	%
Secretaría de Educación Pública (SEP)	3,657	50.78%
Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)	1,552	21.56%
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	672	9.33%
Secretaría de Salud (SSA)	633	8.79%
IMSS Programa Oportunidades	394	5.47%
Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)	169	2.35%
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	97	1.35%
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	17	0.24%
e-Hidalgo	10	0.14%
<b>TOTAL</b>	<b>7,202</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Sistema Nacional e-México. Tomado por Garza-Cantú Chávez, Mariano. *Op.Cit.*, p.19

Estos centros son operados por alrededor de siete dependencias federales que procuran coordinarse con gobiernos estatales y municipales; la Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene más de la mitad de los CCD's, y comisionó al Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE) para hacerse cargo de ellos. Las escuelas constituyen los principales focos en los cuales el ILCE está llevando a cabo su labor; "el ILCE provee a cada escuela una máquina que funciona como servidor y en la que se encuentran todos los contenidos de Red Escolar, que cuenta con materiales que ayudan a mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje apoyándose en las TI"<sup>187</sup>. La otra fuente de contenidos a la que se da acceso es el portal SEPiensa, en donde se ofrecen contenidos vinculados a la educación básica, para reforzar la formación académica y cívica.

Por su parte, los CCD's coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) también tienen un enfoque educativo, pero lo que pretenden instaurar son Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA's). Esta estrategia forma parte del programa Microrregiones, el cual está diseñado para atender a municipios de alta y muy alta marginación. Por lo mismo, "los CCA's se ubican en lugares poco comunicados, sin una infraestructura básica, su economía es de autoconsumo, el capital social pobre y no tienen la capacidad para generar redes. Para este programa, la conectividad que ofrece el sistema e-México es uno de los ingredientes para mejorar las condiciones de vida de estas comunidades"<sup>188</sup>. Con los CCA's se busca promover proyectos productivos de las comunidades por medio del acceso a información técnica y al conocimiento de sus mercados. Por su parte, Sedesol creó el portal [www.cca.org.mx](http://www.cca.org.mx), el cual se enfoca a la educación básica, media y superior; asimismo, se ofrecen cursos en línea de computación en lenguas indígenas, entre otros servicios.

El modelo que ha desarrollado el INEA consta de un aula tradicional; un aula de medios (donde se observan videos desarrollados por la UNAM y el ILCE como materiales de apoyo); y la Plaza Comunitaria que cuenta con 10 computadoras, y donde se utilizan los contenidos elaborados para el portal del Consejo Nacional de Educación para la

---

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 19

<sup>188</sup> *Idem.*

Vida y el Trabajo (Conevyt)<sup>189</sup>. Sin embargo, no todos los CCD's tienen fines educativos, los que administra la Secretaría de Salud funcionan para ser utilizados por pacientes y profesionales, primordialmente, para que puedan hacer consultas en las páginas de salud.

Sobre el apoyo a municipios para allegarse de CCD's, el INAFED más que administrar los Centros que le fueron asignados, apoyó a los municipios con recursos financieros para instalarlos. A diferencia de otras instituciones, no tiene un objetivo claro para el uso de los CCD's. El objetivo era instalar 10,000 CCD's en toda la República para el 2006; sin embargo, para el 2005 solo se habían instalado 7,500 y varios de ellos ya no están funcionando adecuadamente por carecer del mantenimiento correspondiente. En este tenor, el problema no es el número de CCD's sino la falta de renovación en las computadoras; la falta de un diseño de contenidos específicos, pues realmente es un conglomerado de diversos temas en un solo portal, pero sin tener un sentido determinado lo cual puede ocasionar confusión en los usuarios.

Para muchos el proyecto e-México ha sido un fracaso desde su concepción, por lo tanto, “el único camino para que tengamos una política informática nacional sustentada por el Estado y la sociedad, es la construcción de un nuevo proyecto. Para sustituir a e-México, cuyo fracaso se advierte desde la ausencia de metas claras y se ratifica en la ubicación de ese proyecto en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y no en la SEP o en el CONACYT, se propuso *crear un comité de especialistas que diseñe, en poco meses, el programa y una ruta para el desarrollo nacional de la Internet en México*”<sup>190</sup>. Así pues, el sistema e-México no ha dado los resultados esperados, el gobierno se enfocó solamente en la parte técnica dejando de lado aspectos importantes, como son los conocimientos básicos que deben tener los ciudadanos para utilizar las computadoras o la falta de objetivos claros en la aplicación tanto de e-México como de los CCD's. En este sentido, el proyecto de e-México debe verse

---

<sup>189</sup> “Sitio que contiene todas las herramientas para que jóvenes y adultos con rezago educativo estudien la primaria y secundaria, así como otros temas útiles para la vida cotidiana”. *Ibid.*, p. 20

<sup>190</sup> Trejo Delarbre, Raúl. *El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Relatoría General*, en: Solís Leeré, Beatriz (coord.). **El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información**, Fundación Konrad Adenauer, A. C., México, 2003, p. 271. *Nota aclaratoria*: En el texto original la frase que está en cursivas va entre comillas.

únicamente como un programa de gobierno y no como una política pública que transforme a la sociedad mexicana en una sociedad de la información; para eso se requiere más que la infraestructura.

Otro aspectos que ha sido criticado es el concerniente a la ubicación de los CCD's, pues "si bien la idea de aprovechar infraestructura existente es adecuada, algunos han quedado emplazados en lugares con problemas en el suministro de energía eléctrica, alejados o simplemente con una imagen poco propicia para su función"<sup>191</sup>. De acuerdo con esto, a continuación se muestra la distribución de los CCD's por Estado:

Estado	CCD's	%	Estado	CCD's	%
Aguascalientes	74	1.0%	Nayarit	101	1.3%
Baja California	74	1.0%	Nuevo León	167	2.2%
Baja California Sur	40	0.5%	Oaxaca	619	8.3%
Campeche	132	1.8%	Puebla	501	6.7%
Coahuila	123	1.6%	Querétaro	115	1.5%
Colima	39	0.5%	Quintana Roo	81	1.1%
Chiapas	383	5.1%	San Luis Potosí	243	3.2%
Chihuahua	180	2.4%	Sinaloa	219	2.9%
Distrito Federal	80	1.1%	Sonora	577	7.7%
Durango	143	1.9%	Tabasco	518	6.9%
Guanajuato	186	2.5%	Tamaulipas	163	2.1%
Guerrero	270	3.6%	Tlaxcala	145	1.9%
Hidalgo	321	4.3%	Veracruz	428	5.7%
Jalisco	423	5.6%	Yucatán	193	2.6%
México	364	4.9%	Zacatecas	205	2.7%
Michoacán	316	4.2%			
Morelos	77	1.0%	<b>Total</b>	<b>7500</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: Coordinación General del Sistema Nacional e-México, septiembre 2005.

<sup>191</sup> Crovi Druetta, Delia. **e-México: Diversidad Cultural y Brecha Digital**; presentado en el Forum Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 24 al 27 de mayo de 2004, p. 7

Se puede observar que Oaxaca es el estado con más CCD's al tener 619 de los 7,500 que conforman el total hasta 2005. De este modo se confirma lo anterior, pues no obstante que resulta imprescindible llevar conectividad a todas las regiones del país para terminar con la brecha digital, Oaxaca es de los estados con mayores niveles de pobreza y marginación, y muchos de sus municipios no cuentan con servicios básicos como luz, agua o drenaje, por lo cual llevar infraestructura para la conectividad pasa a un segundo plano. Es decir, la falta de servicios públicos básicos dificulta la puesta en marcha de los CCD's porque la población de dichas regiones o localidades tiene otras necesidades antes de tener acceso a Internet.

Por otra parte, Colima es el estado que menos CCD's tiene al contar tan sólo con 39 de los 7,500, representando el 0.5% del total. La baja presencia se puede entender tanto por el tamaño del estado como por la posibilidad de acceso de la población a las TIC. En este sentido, el gobierno electrónico en esta entidad ha sido de los más desarrollados y con mejores resultados para los ciudadanos; para darle acceso a su población a la realización de trámites y servicios por vía electrónica, el gobierno instauró kioscos en lugares públicos que han brindado buenos resultados a los ciudadanos. En el mismo caso, y tal como se vio en el capítulo anterior, se encuentra Chiapas.

En síntesis, indudablemente la instauración de CCD's para posibilitar el acceso de todos a las TIC, especialmente Internet, es un paso importante para ayudar a la disminución de la brecha digital en México; sin embargo no es suficiente con llevar la infraestructura, deben considerarse aspectos tales como la situación socioeconómica del lugar en donde se van a instaurar los Centros. Porque si bien el objetivo es llevar la conectividad a todo el país, también lo es el hecho de que en muchas partes del país existen localidades que no cuentan con los servicios básicos (agua, luz, drenaje) que requiere cualquier sociedad, por ende, carecen de la infraestructura para llevar a cabo la conectividad lo que, a su vez, implica mayor complejidad pues, en situaciones así, se deberá comenzar con la adecuación del lugar para poner las líneas y demás infraestructura para realizar la conectividad.



### 4.3. ¿Integración o fragmentación?

Con esto es claro que la brecha no es sólo digital, sino que también es económica y social; por lo mismo es necesario formular programas que consideren estos aspectos como elementos fundamentales a integrar. De lo contrario, los problemas de brecha digital permanecerán y, quizá, se acrecienten pues el uso de las TIC bien puede ser un beneficio en la sociedad, pero también puede acrecentar las desigualdades al separar a las personas con posibilidades de acceder a las TIC y a las que no, ya sea por la falta de computadoras y/o conectividad, o por la falta de conocimientos en el uso de estas tecnologías.

Evidentemente al gobierno electrónico en México todavía le hace falta mucho para consolidarse; sin embargo, hay que considerar que el proceso de desarrollo se dará paulatinamente, tomando en cuenta lo antes señalado. Considerando el contexto en el cual se encuentra el e-gobierno en el país, así como de acuerdo a las barreras definidas en el segundo capítulo (barreras sociales, en las organizaciones, legislativas, en los procedimientos administrativos, y en la integración de distintas administraciones). En el caso de México, se tiene que las más evidentes son las sociales, por lo siguiente:

- Se carece de suficiente extensión y penetración de las TIC en todo el país.
- La cultura hacia de las TIC, particularmente de la Internet, es todavía muy incipiente.
- No hay plena confianza en las TIC como medios de intercambio, pero esto se da en mayor medida cuando se refiere al gobierno. En este sentido, es importante enfatizar el hecho que el gobierno electrónico al ser una forma de gobernar, implícitamente se convierte en un reflejo de lo que es en sí el gobierno como tal, es decir, si no se cuenta con un gobierno capaz de cumplir con sus funciones, el gobierno electrónico no daría los resultados deseados puesto que es un reflejo del gobierno que se tiene y aspectos como el acceso y la capacidad de usuarios y

funcionarios pasarían a un segundo plano. Así que un gobierno que no da confianza a los ciudadanos, difícilmente la tendrá a través de las TIC.

- Finalmente, gran parte de los ciudadanos no utilizan el gobierno electrónico por desconocimiento. Pero también por falta de interés o de confianza como se mencionó en el punto anterior. Esto se hace evidente en el capítulo anterior.

Como se ha señalado, las barreras sociales son las más evidentes; sin embargo, en el caso mexicano, también se encuentran obstáculos en el interior de las organizaciones gubernamentales como es la falta de integración de los servidores públicos en este tipo de proyectos, pensar que los ciudadanos conocen las estructuras gubernamentales y poner la información acorde a tales estructuras dificultándole al ciudadano realizar trámites u obtener información. Al respecto se debe ver a “las TIC como herramientas con potencial para configurar estructuras organizativas y modelos de gestión pública que ofrezcan una respuesta única, ágil, eficiente, de calidad y transparente a los ciudadanos. De esta manera la extensión y el uso de las TIC y la creación de iniciativas y proyectos de gobierno electrónico, podrían ser un motor de cambio para las organizaciones. Motor de ‘cambio’ para los gobiernos y las administraciones públicas entendiendo como tal no sólo la modificación de los elementos técnicos (tecnología, estructuras, procesos, etc.) sino también, lo que es más importante: el cambio en los valores y comportamientos que configuran la cultura organizativa existente”<sup>192</sup>.

Indudablemente, la incorporación de las TIC en el gobierno conlleva a diferentes cambios en las organizaciones públicas, cambios que deben responder al contexto actual en el que se desenvuelven ya que: “A principios del siglo XXI, el conocimiento, no sólo la información, es la materia prima más importante con la que trabajan las administraciones públicas. Un nuevo paradigma de relación social parece dibujarse en el marco de la interacción entre poder público y ciudadano, gracias a las posibilidades que ofrece la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de la comunicación. Ello genera nuevas oportunidades, nuevos retos y nuevos riesgos en la relación ciudadano-

---

<sup>192</sup> Criado Ignacio, Ma. Carmen Ramilo y Miquel Salvador. *Op. Cit.*, p. 1

Estado”<sup>193</sup>. Nuevas oportunidades porque se abre la posibilidad de generar una mejor interacción gobierno-ciudadano a través de los portales gubernamentales. Nuevos retos porque dada la cantidad de información de la que puede disponer el ciudadano, el gobierno está obligado a ser más efectivo y transparente en sus funciones. Finalmente, nuevos riesgos porque, si bien el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación permiten mayor rapidez en el actuar gubernamental, también pueden acrecentar la brecha digital, dejando a un número considerable de la población sin la oportunidad de recibir las ventajas que puede traer consigo el gobierno electrónico.

Otro de los obstáculos es el referente a la integración de distintas administraciones públicas, esto es, integrar los tres órdenes de gobierno en un mismo sistema. Pues no obstante de que por el Sistema Nacional e-México, a través de su portal, se puede acceder a portales federales, estatales y municipales; realmente no hay integración en el sentido de que no existe una estandarización sobre los contenidos que deben tener los portales. Por ejemplo, en el caso de las delegaciones del Distrito Federal se pueden apreciar muchas diferencias en cuanto a los contenidos que tienen algunas, como la Delegación Iztacalco, disponen de muy poca información sobre servicios, estructura delegacional, seguridad pública. Pero, al contrario, hay otras como la Delegación Benito Juárez que cuenta con información detallada sobre temas como los antes mencionados y varios trámites que se pueden realizar vía electrónica.

A pesar de que esta situación se da más comúnmente en el orden municipal, también se notan diferencias entre los estados, mientras que en el ámbito federal es donde se nota mayor coordinación.

Por lo tanto, para tener un sistema de gobierno electrónico que sea integrador debe haber coordinación y estandarización entre todos los órdenes de gobierno, con una línea rectora igual para todos, con el propósito de tener una verdadera estrategia de e-gobierno nacional.

---

<sup>193</sup> Sancho Royo, David. *Op. Cit.*, p.1

## CONCLUSIONES

1. El proceso globalizador que permea actualmente, hace necesario que las sociedades tengan la capacidad de adaptarse a las condiciones que se presentan en este entorno. Al respecto, el desarrollo tecnológico tiene un papel fundamental en dicho proceso de adaptación; así la tecnología posibilita, en gran medida, que el flujo de información sea más rápido y constante permitiendo mayor competitividad en los mercados, al igual que una mayor generación de conocimiento.

2. En relación a los rasgos característicos que tiene la sociedad de la información, las políticas informáticas del gobierno mexicano se encuentran de la siguiente manera: en principio, hay una gran cantidad y diversidad de datos (exuberancia); los trámites y servicios proporcionados a la ciudadanía se realizan con mayor velocidad; por medio del portal del Sistema e-México, del portal ciudadano del Gobierno Federal, del portal de Presidencia, etc., se puede consultar información federal, estatal y municipal, de educación, empleo, entre otros temas, esto y más desde un sólo sitio, es decir hay multilateralidad / centralidad (desde unos cuantos sitios se tiene la información gubernamental para el ciudadano).

Asimismo, la desigualdad está presente pues no se ha llegado a todos los ciudadanos por igual, ya que a pesar de que se han establecido los CCD's y de que los estados han implementado diferentes medidas para disminuir la brecha digital, es un hecho que la desigualdad es un problema agudo, no sólo en México sino a nivel mundial, y que requiere de medidas que van más allá de contar con la infraestructura tecnológica adecuada e implica llevar a cabo acciones encaminadas a consolidar el proceso emprendido durante el periodo 2000-2006, pero atendiendo los problemas que se han venido presentando –como parte natural de todo proceso-, como es el caso de que existe heterogeneidad puesto que la información que se muestra en los portales federales, estatales y municipales difiere entre sí; la desorientación también está en el e-gobierno mexicano, ya que se cuenta con mucha información y no se han implementado programas encaminados a objetivos concretos; finalmente, se tiene una

ciudadanía pasiva, una ciudadanía que, en su mayoría, no utiliza las TIC para atender asuntos de gobierno.

Todo esto debe ser visto como retos a superar, con la finalidad de que el gobierno electrónico tenga mayor solidez y llegue al mayor número de ciudadanos posible.

2. El gobierno electrónico, inserto en el contexto de la Nueva Gestión Pública, debe considerarse una herramienta que coadyuva a mejorar las funciones gubernamentales; en este tenor, no es un fin en sí mismo. Es un instrumento que, por sus características, permite que los gobiernos den más y mejores resultados, sean más efectivos en su funcionamiento, así como tener un enfoque hacia el ciudadano, aspectos que persigue la NGP. En el caso de México, el gobierno electrónico es de reciente surgimiento; no obstante ha logrado dar buenos resultados, principalmente, en el ámbito local tal como se ha visto, sin dejar de lado las acciones puestas en práctica en el orden federal. Como todo proceso debe tomar su tiempo y sobre la marcha irse adecuando, considerando los aciertos que se han obtenido, pero sin dejar de lado los problemas que se han presentado, pues en ellos se debe poner especial énfasis para mejorar el e-gobierno.

3. Como se ha señalado, hay que poner atención a los problemas que ha presentado el desarrollo del gobierno digital. En este tenor, entre las fallas que ha mostrado el gobierno electrónico en México se tiene que: no ha garantizado el acceso sencillo y universal a la información y los servicios en línea, es decir, en varios portales y dada la cantidad de información que contienen se tiende a un acceso complicado; la capacitación y el servicio civil de carrera para los servidores públicos es incipiente; se carece de un proyecto integrador en el cual trabajen en conjunto los diferentes órdenes de gobierno; finalmente, no ha podido dar la suficiente confianza a los ciudadanos para el uso de las TIC en el gobierno, esto por la inseguridad que provoca en muchos el uso de Internet para la realización de transacciones y por la propia desconfianza que puede generar el gobierno en la ciudadanía, así como tampoco ha podido eliminar las barreras que permitan un pleno acceso de los ciudadanos a las nuevas tecnologías. Por otra parte, lo que si se tiene en México en lo que respecta al e-gobierno, es que se

ha puesto información y varios servicios en línea, aunque todavía no se pueden realizar todos los trámites por este medio.

Como se puede analizar, los retos son varios, pero esto no significa que no pueda funcionar totalmente. Al contrario, al ser un proceso incipiente, tiene la oportunidad de corregir aquello que no esté funcionando bien y darle la orientación más acertada.

4. A nivel internacional, México ocupó el sitio número 30 en el 2003 y el 2004 en lo que se refiere a desarrollo de gobierno electrónico; considerando que el estudio se hizo en 169 de los 191 países miembros de las Naciones Unidas, México ocupaba una buena posición. Pero el índice de participación ciudadana muestra que realmente al gobierno digital le falta mucho para ser calificado como bueno. Sin embargo, hay que destacar que lo que se toma en cuenta para situar a los países se refiere a la infraestructura en telecomunicaciones, la presencia web y el nivel educativo. En ese contexto, México ha mostrado un buen desarrollo en telecomunicaciones y los órdenes de gobierno (exceptuando al municipal) cuentan con portales electrónicos, pero el nivel educativo muestra ciertos rezagos que bajan su ubicación internacional. En contraparte y dejando de lado el aspecto técnico, ha hecho falta un planteamiento integral y que se ubique en el contexto de la realidad social, política y económica imperante, pues se ha querido implementar el gobierno electrónico dejando atrás los elementos antes mencionados sin tomar en cuenta cuestiones que deben de haberse revisado primero. De esta manera, la visión que se ha tenido en el contexto mundial es dada por cuestiones básicamente de infraestructura y no tanto por su efectividad frente al ciudadano. Asimismo, más allá de posiciones lo importante es contar con un gobierno digital que verdaderamente le proporcione mayor efectividad gubernamental al ciudadano en trámites, servicios e información; para lo cual debe tener como prioridad abatir la brecha digital con políticas que realmente ataquen la raíz del problema, esto es, las condiciones de pobreza que prevalecen en gran parte del país.

Asimismo, las experiencias en otros países pueden servir de referente para el fortalecimiento del gobierno electrónico en el país, considerando sus aciertos y evitando sus errores.

5. En realidad, en México el uso de las TIC, principalmente de la Internet, en asuntos gubernamentales no ha sido muy difundido, aunado a que la mayoría de la población no tiene acceso a Internet y que de aquellos que pueden acceder gran parte no lo hace para realizar trámites u obtener información gubernamental, entonces se tiene un panorama preocupante pues el objetivo no se está cumpliendo, es decir, el gobierno electrónico está en proceso de desarrollo en México y uno de los grandes retos a los que se enfrenta el gobierno electrónico es hacer que el ciudadano sienta absoluta confianza e interés en su utilización; además de lograr que tenga una mejor percepción de la actividad gubernamental. Indudablemente, el gobierno electrónico es una herramienta que puede hacer más efectivos los trámites, servicios e información proporcionada por el gobierno; en este sentido, se requieren de estrategias encaminadas a fomentar que a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación los ciudadanos se informen, realicen trámites y reciban servicios. De lo contrario el problema es mayor pues, por un lado, la mayoría de la población aun no tiene acceso a Internet; luego, la mayoría de usuarios de Internet son menores de edad, por ende no realizan trámites, si acaso consultan alguna información como pueden ser las calificaciones de secundaria (portal de la Secretaría de Educación Pública); además, la mayoría utiliza Internet para obtener información diversa, consultar el correo electrónico. Así, incentivar la cultura digital es una prioridad respecto a la planeación que lleve a cabo el e-gobierno, pero dicha cultura no debe limitarse al uso de Internet, sino orientar el uso de esta herramienta para cuestiones gubernamentales.

6. Por otra parte, se han generado muchos proyectos para el gobierno digital como son compranet, chambanet, trabajaen, issstemed, tramitanet, entre otros, cuyos resultados han sido, en términos generales, positivos. Por ejemplo, a través de Compranet el proceso de licitaciones públicas se ha agilizado y ha sido más transparente. Por su parte, a través de Chambanet se ofrecen diferentes empleos; o el caso de Trabajaen, que es una bolsa de trabajo para tener la oportunidad de entrar a trabajar en el gobierno federal (esto se da a partir de la Ley del Servicio Profesional de Carrera). Por su parte, Issstemed permite a los afiliados al ISSSTE ubicar la clínica que les

corresponde, hacer citas, revisar su situación en pensiones y demás prestaciones. Tramitanet, permite realizar diferentes trámites (pago de impuestos, consulta de la CURP, entre otros) tanto a personas físicas como a personas morales, desde un solo portal. Proyectos como estos han funcionado en diferente medida, pero se han tratado cada uno independientemente y muchos se han ido rezagando, claro está que otros han tenido el seguimiento necesario y se han ido fortaleciendo como tramitanet. Ha faltado la integración tanto entre órdenes de gobierno como entre los diferentes proyectos que se han desarrollado en torno al gobierno digital. Falta una planeación enfocada hacia un objetivo en común que permita ver al e-gobierno como un solo proyecto y no como un conglomerado de varios y diversos programas que parecieran ser diferentes gobiernos electrónicos.

6. El Programa de Desarrollo Informático 1995-2000, desarrollado durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, abrió una pauta para que en el siguiente sexenio se le diera mayor énfasis. Un ejemplo claro es el origen de Compranet, el cual hasta la fecha sigue funcionando. Respecto a la Agenda del Buen Gobierno de donde proviene el gobierno digital y que se desarrolla durante el sexenio del presidente Vicente Fox, ha sido la base en sus líneas de acción, entre las cuales el gobierno electrónico forma parte fundamental. El Programa de Desarrollo Informático 1995-2000, ayudó a estimular el mayor uso de las tecnologías de la información en el gobierno; pero, sin duda alguna, es con la presidencia de Vicente Fox que se enfatiza en la incorporación de las TIC al gobierno como herramientas para mejorar a la administración pública. Entre ambos sexenios existen coincidencias como es la capacitación a los recursos humanos del gobierno, el establecimiento de una política digital, el aprovechamiento de la informática en proyectos estratégicos (específicamente en servicios y trámites), y en contar con una infraestructura tecnológica gubernamental.

7. Si bien es necesario contar con la infraestructura necesaria para llevar la conectividad a toda la gente, también es cierto que resulta insuficiente sin la capacitación en el uso de las TIC, tanto para los servidores públicos como para los ciudadanos como usuarios de estos servicios. Así, el problema para disminuir la brecha digital radica no solamente en que todos tengan acceso a la tecnología sino que, y



fundamentalmente, sepan utilizarla. Asimismo, debe considerarse el grado de aceptación que se debe tener hacia el uso de estas tecnologías en la realización de trámites y obtención de información gubernamental. Pues como se analizó, a pesar del desarrollo paulatino que han tenido las TIC, principalmente Internet, es evidente que en México todavía existen muchos rezagos al respecto.

8. El nivel de avance que tenga un gobierno electrónico depende de cómo funcione el gobierno en sí, pues el primero es reflejo del segundo. Por lo tanto, para tener un e-gobierno que realmente funcione y fortalezca la relación con los ciudadanos, se requiere primero de un gobierno sólido que se desenvuelva en un entorno en el cual la gobernabilidad sea plena y, por ende, tenga legitimidad ciudadana. En este caso la implementación del Sistema Nacional E-México, para que funcione mejor, requiere de una revisión que considere tanto aspectos técnicos como los sociales, que son los más delicados. No ha podido focalizarse en nada y los CCD's no han cumplido con su objetivo; mientras no se le dé un eje conductor bien pensado y dirigido, el Sistema no servirá de nada y sólo será una mezcla de información sin un objetivo concreto.

En la consolidación del Sistema Nacional E-México y, en sí, del gobierno electrónico, el aspecto social es fundamental. Pues más allá de solucionar el problema tecnológico, primero se deben atender los rezagos sociales. Asimismo, se requiere incentivar el uso de las TIC en la sociedad para fines gubernamentales, de modo que cada vez más ciudadanos realicen trámites, servicios y consulten información por este medio.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Monteverde, Alonso. **Globalización y Capitalismo**; Plaza y Janés, México, 2002.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner. **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**; Siglo XXI Editores, México, 1998.
- ARELLANO Gault, David. **Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en países como México**; Documento de Trabajo N° 108, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002.
- AYALA Espino, José. *Globalización y Nuevas Instituciones*, en **Revista de Administración Pública**, N° 100, INAP, México, 1999.
- BALLESTERO, Fernando. **La brecha digital. El riesgo de exclusión en la Sociedad de la Información**; Fundación Retevisión, Madrid, 2002.
- BECERRA, José Luis. *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. ¿Cómo funcionará este modelo normativo?*. En **Revista Política Digital**, Nexos, N° 29, abril-mayo 2006.
- **Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States**; United Nations Division for Public Economics and Public Administration / American Society for Public Administration, New York, 2002.
- CANALES Aliende, José Manuel. **Lecciones de Administración y de Gestión Pública**; Publicaciones Universidad de Alicante, España, 2002.

- CASTELLS, Manuel. **La Galaxia Internet**, Plaza & Janés, España, 2001.
- CLAD; *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, en **Revista Reforma y Democracia**, CLAD, N° 13, Caracas, Febrero, 1999.
- CRIADO, Ignacio; Ramilo, Ma. Carmen y Salvador, Miquel. **La Necesidad de Teoría (s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora**; XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, 2002.
- CRIADO Grande, Juan Ignacio y Ramilo Araujo Ma. Carmen. **e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las administraciones públicas del siglo XXI**; Instituto Vasco de Administración Pública, 2001.
- CROVI Druetta, Delia. **e-México: Diversidad Cultural y Brecha Digital**; presentado en el Forum Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 24 al 27 de mayo de 2004.
- *En Acapulco la foto manda*. En **Revista Política Digital** N° 16, Nexos, abril-mayo 2004.
- FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio. **Gobierno electrónico. Un desafío en Internet. (Implicaciones Jurídicas)**; FUNDAP, México, 2004.
- FLORES Ferriño, Alejandro. *Una herramienta imprescindible para la administración pública*, Suplemento Especial, en **Revista Política Digital**, N° 17, Nexos, junio-julio 2004.
- FRATER, Tony. **E-Government in the US Federal government**; Information Policy and Technology, OMB, 2001.

- GARZA-CANTÚ Chávez, Mariano. *Los Centros Comunitarios Digitales*, en **Revista Política Digital**, N° 22, Nexos, febrero-marzo 2005.
  
- \_\_\_\_\_ *Chihuahua: alivio tecnológico*, en **Revista Política Digital**, N° 17, Nexos, junio-julio 2004.
  
- \_\_\_\_\_ *El Gobierno Express chiapaneco*, en **Revista Política Digital** N° 17, Nexos, junio-julio 2004.
  
- GASCÓ, Mila. **Impacto organizacional e institucional de proyectos de Gobierno Electrónico**; Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña.
  
- GIRAUD, Pierre-Noël. **La Desigualdad del Mundo. Economía del mundo contemporáneo**; FCE, México, 2000.
  
- Global E-Government Readiness Report 2004. Towards access for Opportunity; Naciones Unidas, Nueva York, 2004.
  
- GUERRERO Amparán, Juan Pablo; **La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía**, Documento de Trabajo N° 89, División de Administración Pública, CIDE, México, 2000.
  
- *Hidalgo: eficiencia en el cobro de impuestos*. En **Revista Política Digital** N° 9, Nexos, abril-mayo 2003.
  
- HOLMES, Douglas. **e.gob. Estrategias para el uso eficiente de Internet en el gobierno**; McGraw-Hill, México, 2003.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los hogares, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Última visita viernes 20 de enero de 2006.
  
- \_\_\_\_\_ . **Programa de Desarrollo Informático 1995-2000**, México, 1995.
  
- ISLAS, Octavio y Gutiérrez Fernando. *Internet: piedra angular de la sociedad de la información*, En [www.mexicanadecomunicacion.com.mx](http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx). Consultada el 12 de enero de 2005.
  
- JARQUE, Carlos M. *Aplicación de las nuevas tecnologías en las administraciones públicas*, en Castillo García, Moisés (coord.). **La administración pública de México: contexto de su modernización**, Universidad Nacional Autónoma de México / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 1998.
  
- *Los contenidos de e-México*. En Revista Política Digital N° 22, Nexos, febrero-marzo 2005.
  
- MARGLIN, Stephen A. *Cómo se construye la Economía. La escasez y el deseo*; en Solimano, Andrés (comp.). **Desigualdad Social. Valores, crecimiento y el Estado**; FCE, México, 2000.
  
- MARTÍN Rodrigo, Tomás. *Proyectos para una administración electrónica en España*; en **Revista Reforma y Democracia**, N° 20, CLAD, Caracas, Junio 2001.
  
- MESTA Delgado, Jesús. *El buen gobierno*, en **Revista Política Digital**, N° 15, Nexos, México, febrero de 2004.
  
- MICHELI, Jordy & Martínez, Fabiola, 2005, *Sociedad de la información en México: Los primeros pasos de gobiernos locales*. El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana, México, No. 130, marzo-abril 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>

- **Modernizing Government Paper, E-Government: A Strategic framework for Public Services in the Information Age. UK Cabinet Office.** April 2002.
  
- MUÑOZ Gutiérrez, Ramón. **Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox;** FCE, México, 2004.
  
- OCHOA, José. *E-procurement: Una herramienta para lograr la integración y colaboración en la relación proveedor-cliente.* En [www.gestiopolis.com/canales2/gerencia/1/eprocurer.htm](http://www.gestiopolis.com/canales2/gerencia/1/eprocurer.htm). Consultado el 15 de marzo de 2006.
  
- OSEGUERA, Juan Antonio. *El Sistema Nacional e-México;* en **Revista Política Digital**, Nexos, N° 22, febrero-marzo 2005.
  
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. **Agenda Presidencial del Buen Gobierno.**
  
- PENG, Wu Choy. *El gobierno digital de Singapur;* en **Revista Política Digital**, número 13, Nexos, noviembre 2003.
  
- PIAGGESI, Danilo. *El banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno electrónico,* en **Revista Política Digital**, N° 20, Nexos, noviembre 2004.
  
- *Qué es la Sociedad de la Información,* página web: [www.bolnet.bo/doc\\_qelsdli.htm](http://www.bolnet.bo/doc_qelsdli.htm)  
Boletín de Bolivia sobre la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Consultado el 24 de marzo de 2005.
  
- RAMIÓ Matas, Carles. *Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional,* en **Reforma y Democracia**, N° 21, CLAD, Caracas, 2001.

- RAMÍREZ, Jesús y Edgar Ramírez; **Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del Gobierno**; Documento de Trabajo N° 106, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002.
  
- **Revista Política Digital**, número 26, publicación de Nexos, octubre-noviembre 2005.
  
- **Revista Política Digital**, número 22, publicación de Nexos, febrero-marzo 2005.
  
- **Revista Política Digital**, número 21, publicación de Nexos, diciembre 2004- enero 2005.
  
- **Revista Política Digital**, número 16, publicación de Nexos, abril-mayo 2004.
  
- SÁNCHEZ González, José Juan. **Gestión pública y Governance**. 2ª ed., IAPEM, Toluca, Edo. de México, 2006.
  
- \_\_\_\_\_ . **Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México**; Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo / Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
  
- \_\_\_\_\_ . *Mitos y realidades del gobierno digital*, en **Revista IAPEM**, N° 52, Instituto de Administración Pública del Estado de México; Toluca, México. Mayo-agosto 2002.
  
- SANCHO Royo, David. *Gobierno electrónico y participación. Factores de éxito para su desarrollo*; en la **Revista Reforma y Democracia**, N° 25, CLAD, Caracas, Febrero 2003.

- SANDOVAL Almazán, Rodrigo. *El gobierno electrónico en México; los sitios web de los gobiernos estatales*; en **Revista Nova Iuris**, Año I, Número 1, Tecnológico de Monterrey, Enero 2005.
  
- SANDOVAL Almazán, Rodrigo y Gil García, J. Ramón. *A examen, los portales .gob estatales*, en **Revista Política Digital** N° 29, Nexos, abril-mayo 2006.
  
- SAURI Riancho, Dulce María. *Educación, rama fundamental de la nueva economía*; en: Solís Leeré, Beatriz (coord.). **El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información**, Fundación Konrad Adenauer, A. C., México, 2003.
  
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). **Programa de modernización de la Administración Pública 1995-2000**, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.
  
- SERRANO, Arturo y Martínez Evelio. **La brecha digital: mitos y realidades**, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, 2003.
  
- *Sinaloa: lo híbrido es mejor*. En **Revista Política Digital** N° 19, Nexos, octubre-noviembre 2004.
  
- SOTELO Nava, Abraham. *México: Posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece*, en **Revista Política Digital**, N° 13, Nexos, noviembre 2003.
  
- *Subastan a la inversa en Baja California*. En **Revista Política Digital**, N° 24, Nexos, junio-julio 2005.
  
- TÉLLEZ Valdés, Julio. *Aspectos jurídicos el comercio electrónico*, en **Revista Nova Iuris**, Año 1, N° 1, Tecnológico de Monterrey, México, Enero 2005.



- TOFFLER, Alvin. **La Tercera Ola**; Plaza y Janés, Barcelona, 1993.
  
- *Towards a Government for the Knowledge Age: Regional Perspective*, Privy Council Office of Canada, Mayo 2002.
  
- TREJO Delarbre, Raúl. *Una red para la gente*, en: Solís Leeré, Beatriz (coord.). **El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información**, Fundación Konrad Adenauer, A. C., México, 2003.
  
- \_\_\_\_\_ . *El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Relatoría General*, en: Solís Leeré, Beatriz (coord.). **El reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información**, Fundación Konrad Adenauer, A. C., México, 2003.
  
- \_\_\_\_\_ . **Sociedad de la información**, Foro UNAM / ISOC, Instituto de Investigaciones Sociales, agosto 2003.
  
- \_\_\_\_\_ . **La nueva alfombra mágica. Usos y mitos de Internet**, Ed. Diana, México, 1996.
  
- **UN Global E- government Survey 2003**, editado por las Naciones Unidas.
  
- Universidad de Chile. **Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte**; Proyecto de reforma de modernización del Estado, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Gobierno de Chile, 2003.
  
- UVALLE Berrones, Ricardo. **La transformación procedimental y democrática de la administración pública**; Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México; 2005.

- \_\_\_\_\_ . **El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática**; VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Octubre 2003.
  
- *Vivir en la sociedad de la información. Orden global y dimensiones locales en el universo digital*; página web: [www.bolnet.bo/doc\\_velsi.htm](http://www.bolnet.bo/doc_velsi.htm). Boletín de Bolivia sobre la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Consultado el 24 de marzo de 2005.
  
- ZICCARDI, Alicia. **Municipio y región**; Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2000.
  
- \_\_\_\_\_ . **Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital**; Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM, México, 1998.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

<http://www.emexico.gob.mx>

<http://www.gob.mx>

<http://www.oaxaca.gob.mx>

[http:// www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<http://www.stps.gob.mx>

<http://www.chambanet.gob.mx>

<http://www.issste.gob.mx>

<http://www.compranet.gob.mx>

<http://www.tramitanet.gob.mx>

<http://www.campusmexico.gob.mx>

<http://www.chiapas.gob.mx>

<http://www.inegi.gob.mx>

### **FUENTES HEMEROGRÁFICAS**

**El Universal**, jueves 18 de mayo de 2006, sección B / Innovación, p. 7.